

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

UNIDAD AJUSCO

***LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO: AVANCES,  
OBSTÁCULOS Y PERSPECTIVAS (1982-2000)***

LICENCIATURA DE ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

ELABORADO POR: GABRIELA DÍAZ VILLAMAR.

ASESORA DE TESIS: CARMEN EVELIA HERNÁNDEZ ORTÍZ.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....I

## **CAPÍTULO 1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA CENTRALIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN**

### **1.1 EL CONCEPTO DE CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DESDE DIFERENTES ENFOQUES**

#### **1.1.1 ENFOQUE ADMINISTRATIVO**

1.1.1.1 La centralización y la descentralización desde la teoría de la administración.....1

1.1.1.2 La descentralización desde la administración pública.....4

#### **1.1.2 ENFOQUE JURÍDICO.....7**

1.1.2.1 La centralización en el marco jurídico.....8

1.1.2.2 La desconcentración en el marco jurídico.....9

1.1.2.3 La descentralización en el marco jurídico.....10

#### **1.1.3 ENFOQUE LEGISLATIVO.....13**

#### **1.1.4 ENFOQUE POLÍTICO.....15**

1.1.4.1 Origen y evolución del federalismo en México.....16

1.1.4.2 La descentralización y el federalismo.....17

1.1.4.3 Tipos de federalismo.....19

### **1.2 CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA CENTRALIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN**

1.2.1 La centralización.....20

1.2.2 La descentralización.....21

## ***CAPÍTULO 2. LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA COMO ELEMENTO CENTRAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MÉXICO (1982-1988)***

<b><i>2.1</i></b>	<b><i>LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL PERIODO DE GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988)</i></b>	
2.1.1	La descentralización: compromiso del discurso de toma de posesión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado.....	23
2.1.2	El Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988).....	26
2.1.3	El Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal (1985-1988).....	29
2.1.4	Marco jurídico para la descentralización.....	31
2.1.5	Acciones concretas para la descentralización de la educación.....	32
<b><i>2.2</i></b>	<b><i>LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL PERIODO DE GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994)</i></b>	
2.2.1	El Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994).....	35
2.2.2	El Programa Nacional de Solidaridad.....	37
2.2.3	El Programa para la Modernización Educativa (1989-1994).....	38
2.2.4	Acciones concretas para la descentralización de la educación básica y normal	
2.2.4.1	El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal.....	40
2.2.4.2	Reforma al artículo 3º y al artículo 31 constitucionales.....	42
2.2.4.3	Ley General de Educación.....	43
<b><i>2.3</i></b>	<b><i>LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL PERIODO DE GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994-2000)</i></b>	
2.3.1	El Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000).....	46
2.3.2	El Programa para un Nuevo Federalismo (1995-2000).....	48
2.3.3	El Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000).....	49

2.3.4	El Plan Nacional de Desarrollo Educativo (1995-2000).....	51
2.3.5	Acciones concretas para la descentralización de la educación en el marco del federalismo.....	53
2.4	<i>ANÁLISIS DEL CONTEXTO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL PERIODO 1982-2000.....</i>	55

***CAPÍTULO 3. ALGUNOS ACTORES QUE OBSTACULIZARON EL  
DESARROLLO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA (1982-2000)***

3.1	<i>LA CENTRALIZACIÓN EDUCATIVA</i>	
3.1.1	La Secretaría de Educación Pública.....	60
3.1.2	El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.....	62
3.1.3	La relación SEP-SNTE en el marco de la centralización educativa.....	64
3.2	<i>LA POSICIÓN DE LA SEP Y EL SNTE RESPECTO A LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN</i>	
3.2.1	La descentralización y la reestructuración de la SEP.....	66
3.2.2	La postura del SNTE ante la descentralización de la educación.....	68
3.2.3	La descentralización y una nueva relación entre SEP-SNTE.....	70
3.2.4	La transferencia de la educación.....	73
3.2.5	La situación educativa de los estados respecto a la descentralización.....	78
3.3	<i>LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA COMO UN PROCESO INACABADO</i>	
3.3.1	La descentralización un proyecto solamente del gobierno federal.....	81
3.3.2	La descentralización centralizada de la educación.....	82
3.3.3	Transferencia homogénea y recepción desigual de la educación a nivel estatal.....	84
3.3.4	La centralización administrativa a nivel estatal.....	86

3.3.5	Dependencia financiera de los estados.....	87
3.3.6	La situación del SNTE después de la descentralización educativa.....	88
3.3.7	Limitada participación social.....	89
3.3.8	El federalismo y la descentralización educativa.....	90

***CAPÍTULO 4. PERSPECTIVAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO***

4.1	<i>UNA VISIÓN GENERAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN A FUTURO.....</i>	<i>92</i>
4.2	<i>LOS RETOS QUE ENFRENTARÁ LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN.....</i>	<i>95</i>
4.2.1	La descentralización en el aspecto político.....	96
4.2.2	Voluntad del gobierno federal a través de la SEP.....	98
4.2.3	Financiamiento de la educación a nivel estatal y municipal.....	99
4.2.4	El desarrollo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.....	100
4.2.5	La educación a nivel estatal, municipal y escolar.....	101
4.2.6	La descentralización de la educación en el caso del Distrito Federal.....	103
	CONCLUSIONES.....	II
	FUENTES DE INFORMACIÓN.....	III
	ANEXOS.....	IV

## INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años en México, la descentralización fue un término utilizado constantemente en los discursos políticos del gobierno federal para resolver los problemas que presentaba el sistema educativo con respecto a la centralización.

La estrategia fue transferir funciones y facultades federales a los gobiernos estatales para agilizar los trámites administrativos, lograr un uso eficiente de los recursos e incrementar la participación de todos los agentes locales y regionales involucrados en la educación.

De cierto modo, la intención fue resolver el centralismo educativo, sin embargo, con la descentralización aparecieron otros problemas. El gobierno federal por medio de la Secretaría de Educación Pública (SEP) sólo trasladó funciones administrativas y operativas para conservar atribuciones de planeación, evaluación y normatividad. Respecto al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), se conservó su estructura burocrática y centralizada.

De esta manera, la descentralización estuvo en debate ya que no cubrió todas las expectativas propuestas al inicio del proceso. Así, surgieron varias cuestiones: cuáles fueron los avances, los obstáculos y problemas sin resolver, los cambios importantes en las relaciones entre SNTE, SEP y gobiernos estatales, y cuáles serían las posibles directrices en los próximos años.

Para un administrador educativo, la descentralización, como parte de la política educativa federal, es uno de los temas de su ámbito de estudio porque le permite conocer cuál es y será la reorganización del sistema educativo a partir de este nuevo esquema en el que la administración de la educación estatal y municipal adquiere mayor importancia.

La tesis central del trabajo es que el sistema educativo se encuentra centralizado. Aún con la descentralización de la educación, las entidades federativas sólo realizan funciones rutinarias sin gozar de una plena autonomía en la toma de decisiones y la SEP conserva las estratégicas.

El propósito de esta investigación es presentar un análisis crítico de este proceso de descentralización de la educación. El trabajo centra su atención tanto en las razones del gobierno federal para transferir la educación y sus respectivos avances, así como en los obstáculos y las tensiones que enfrentó a partir de sus relaciones con el SNTE y los gobiernos estatales, por último, señalar las posibles perspectivas y los retos por superar. De alguna manera, es conocer el transcurso de la descentralización y su impacto en la administración de la educación.

Para el desarrollo de este tema, se recurrió al método hipotético deductivo ya que a partir del análisis de referencias conceptuales e históricas, se realizan interpretaciones de las situaciones imperantes sobre descentralización en el sistema educativo mexicano, durante el período 1982-2000, para finalmente llegar a conclusiones sobre el impacto de este proceso en la educación.

El análisis inicia con el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) porque fue el primero en llevar a cabo radicalmente la descentralización puesto que su antecesor José López Portillo logró solamente una desconcentración de la educación.

Posteriormente, la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1992) y de Ernesto Zedillo Ponce de León (1992-2000) se retoman para realizar una interpretación de lo que ofrecerá en el futuro la política pública que tiende a descentralizar totalmente la educación.

El tipo de investigación es teórico-documental, mediante la consulta de obras de diversos autores especializados en el tema de descentralización educativa como María del Carmen Pardo, Carlos Ornelas, Alberto Salgado Arnaut, entre otros, y con base en ello, se determinan los argumentos. Por otro lado, se fundamenta en documentos oficiales y artículos hemerográficos relativos a la materia.

El presente trabajo se desarrolla en cuatro capítulos. El primer capítulo está enfocado a determinar los conceptos generales de centralización y descentralización a partir de cuatro enfoques: administrativo, jurídico, legislativo y político.

En el segundo capítulo, se describe y analiza la descentralización de la educación desde la política pública durante los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León y finalmente se hace una exploración del contexto político, económico y social del proceso descentralizador de la educación.

En el tercer capítulo, se plantean algunos rasgos centralizadores, emanados desde la creación y evolución de dos grandes aparatos burocráticos y centralistas, de la SEP y del SNTE, así como los obstáculos que enfrenta la descentralización educativa y los principales problemas que afrontan los gobiernos estatales.

Por último, en el cuarto capítulo se desarrollan las posibles directrices que podría tomar la descentralización, considerando si es un proceso consumado o inacabado y los retos que enfrentará la descentralización en el corto y mediano plazo.

# **CAPÍTULO 1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA CENTRALIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN**

## **1.1 EL CONCEPTO DE CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DESDE DIFERENTES ENFOQUES**

Para este capítulo es necesario señalar que los términos de centralización y descentralización son conceptos condicionados, vinculados entre sí y sin exclusión ya que para referirnos a la descentralización necesariamente mencionamos a la centralización y viceversa.

Dichos conceptos carecen de un significado universal y, por consiguiente, son multidimensionales porque comprenden diferentes elementos tanto administrativos, jurídicos, legislativos y políticos, los cuales pueden ser combinados para determinar un concepto general como veremos a continuación.

### **1.1.1 ENFOQUE ADMINISTRATIVO**

#### **1.1.1.1 La centralización y la descentralización desde la teoría de la administración**

Los conceptos de descentralización y centralización, desde una perspectiva administrativa, han tenido un valor y desarrollo desde los inicios de la teoría misma de la administración. El enfoque clásico de la administración, con Frederick Winslow Taylor y Henri Fayol, hizo aportaciones importantes que posteriormente se referirían a la centralización.

La contribución de Taylor fue el desarrollo de la administración como ciencia cuyo dilema fue la racionalización del trabajo con el estudio de tiempos y

movimientos en la ejecución de tareas para una mayor productividad y eficiencia de la organización.

Por otro lado, con un enfoque tradicional, Fayol también se preocupó por elevar la eficiencia de la organización, estructurándola en departamentos, es decir, resaltó la estructura organizacional. La característica principal de esta teoría fueron los principios de la administración: la disciplina, remuneración, subordinación del interés particular al interés general, división del trabajo, autoridad, unidad de mando, unidad de dirección, jerarquía y centralización.

La relación que tuvieron estos dos teóricos, respecto al concepto de centralización, fue la idea de la concentración de la dirección en un jefe principal, en pro de la productividad; la división del trabajo y la especialización de los obreros; la autoridad en la organización; la búsqueda de la racionalidad para disminuir el esfuerzo y maximizar el rendimiento.<sup>1</sup>

Posteriormente, la teoría estructuralista con Max Weber destacó un sistema de organización burocrática que implicaba la división del trabajo, la especialización, el establecimiento de una autoridad y de niveles jerárquicos bien definidos. De alguna forma, Weber recibió influencia de la teoría clásica de la administración.

Otros estudios pretendieron conciliar los enfoques anteriores. Los neoclásicos retomaron algunas ideas de Taylor y Fayol, directamente observaron el problema de la centralización y la descentralización, identificando ventajas y desventajas de cada una de ellas.

---

<sup>1</sup> Vid., Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): Logros y desencantos. México, CIDE, 1998, p. 71

Por último, la teoría de contingencias de la administración profundizó sobre el impacto del medio ambiente en la organización. Los investigadores Burns y Stalker establecieron dos tipos de organización: la mecanicista y la orgánica, esta última fue su mayor propuesta para el concepto de descentralización.

La organización mecanicista tiene la característica de ser burocrática con cargos especializados, jerarquización, control, interacción vertical de superior ha subordinado y, por lo tanto, presenta una centralización. Este tipo de organización, desarrollada tanto por la teoría clásica como por la teoría estructuralista, es un sistema cerrado, rígido y mecánico puesto que no se encuentra en interacción con su ambiente y, como consecuencia, dispuesta al cambio.

Las organizaciones orgánicas son más flexibles, redefinen constantemente sus cargos y su integración es lateral, es decir, tienen una estructura descentralizada e invariablemente se encuentran en relación con su ambiente para estar sujetas a la innovación y la transformación.

Como podemos distinguir, la concepción de descentralización y centralización han sido objeto de estudio partiendo desde las primeras nociones de la teoría administrativa y de cada uno de sus estudios se desprenden términos importantes para diferenciar un concepto del otro.

Para esta investigación es importante revisar el concepto de descentralización desde la administración pública porque nos permite entender mejor su significado y la naturaleza propia del aparato administrativo del estado, de donde surge el interés por implantar este proyecto descentralizador.

### 1.1.1.2 La descentralización desde la administración pública

Según Roberto Ortega Lomelín, la descentralización puede estudiarse en tres ámbitos: al interior de la administración pública; entre las diferentes esferas de gobierno -federal, estatal y municipal-, lo cual implica un equilibrio de competencias y federalismo; y entre Estado-sociedad, donde la participación de la sociedad y los particulares son estrategias para reducir la actividad administrativa del gobierno.<sup>2</sup>

En este apartado se analiza el primer punto, por qué la descentralización entre gobierno federal, estatal y municipal implica una visión política y entre Estado-sociedad involucra un enfoque jurídico, temas que desarrollaré más adelante.

Para entender la descentralización al interior de la administración pública, primero determinaré el concepto de ésta última. La administración pública es el conjunto de actividades llevadas a cabo por el gobierno para atender los propósitos de interés público.<sup>3</sup> Es decir, se entiende como la realización de políticas generales del Estado para un fin común.

En México, la administración pública se encuentra en la estructura del Poder Ejecutivo. Este poder se deposita en el Presidente y para realizar sus facultades asignadas se auxilia de otros organismos públicos tanto centralizados y como paraestatales.

La organización de la administración pública federal se establece en el artículo 90 constitucional y se clasifica en centralizada, integrada por el Presidente

---

<sup>2</sup> Vid., Ortega Lomelín, Roberto. *El nuevo federalismo: la descentralización*. México, Porrúa, 1988, p.117

<sup>3</sup> Vid., Floresgómez González, Fernando, et al. *Nociones de derecho positivo mexicano*. México, Porrúa, 1987, p. 193

de la República, Secretarías de Estado y Procuraduría General de la República; y paraestatal, la cual se compone de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos.

Esto último es a nivel federal, pero en cada estado se tiene una administración pública encabezada por cada gobernador estatal, el cual también cuenta con una estructura administrativa y, a nivel municipal, los ayuntamientos son el cuerpo administrativo de éste.

Sin embargo, independientemente de la clasificación de la administración pública, ésta se caracteriza por ser un sistema centralista. La *CENTRALIZACIÓN* existe cuando las funciones propias del Estado son realizadas por él mismo y por sus propios órganos.<sup>4</sup> Es una organización que realiza todas las funciones de normatividad, administración, planeación, decisión y evaluación. Su estructura organizacional es burocrática y jerárquica donde se acentúan los mecanismos de control y supervisión.

En cambio, la *DESCENTRALIZACIÓN* es la transferencia de funciones propias del estado a otras organizaciones jurídicas públicas.<sup>5</sup> Así, las entidades son autónomas y flexibles, se encuentran en la posibilidad de administrar, planificar, decidir y contribuir en el proceso de evaluación y normatividad de la organización central.

Al interior de la administración pública, la descentralización tiende a funcionar o manifestarse a través de dos procedimientos: con la delegación y la desconcentración, los cuales hay que diferenciar uno del otro.

---

<sup>4</sup> Vid., Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo, et al. *Desconcentración, descentralización y división territorial*. No. 32, México, INAP, 1982, p. 13

<sup>5</sup> Vid., Id.

La *DELEGACIÓN* se entiende como la transferencia de funciones administrativas o de decisión para resolver asuntos, donde el delegante no pierde parte de esa facultad. Jesualdo Domínguez Alcahud y Monge considera la delegación como:

*“...una transferencia del ejercicio de la competencia, no de la competencia en sí a un órgano inferior, esta transferencia tiene su origen en un acto volitivo del delegante, permitido por el ordenamiento jurídico pero no impuesto por él. El delegante no se despoja totalmente de sus facultades [...], la delegación es revocable en cualquier momento...”*<sup>6</sup>

La delegación de facultades administrativas se remite a la realización de trámites e implica un procesamiento de documentos e información. La delegación de facultades de decisión es estar capacitado para resolver asuntos y ejercer soluciones correspondientes.

Por tanto, la delegación es de carácter transitorio y para determinadas competencias. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece la delegación en el artículo 16:

*“Artículo 16.- Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios [...], cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares...”*

La delegación, administrativa o de decisión, se puede dar dentro de la organización central, es decir, en las diferentes áreas de la misma estructura

---

<sup>6</sup> Ibid., p. 11

organizacional, y en organizaciones regionales, acercando estas facultades al lugar donde se soliciten.

La *DESCONCENTRACIÓN*, según Jesualdo Domínguez, se entiende como el traspaso de facultades o competencias propias de los órganos centrales de la administración a los órganos periféricos.<sup>7</sup> Se lleva a cabo cuando el titular de un organismo transfiere una o varias funciones a órganos subalternos, con los recursos administrativos necesarios para su realización y gozan de autonomía técnica.

Los organismos desconcentrados realizan actividades complementarias a las de los organismos centrales. Por lo tanto, la desconcentración es una técnica de organización y se encuentra entre la delegación y la descentralización, así los términos son complementarios e inconfundibles, como señala Agustín A. Gordillo:

*“...es importante diferenciar adecuadamente la delegación de la descentralización y de la desconcentración; en estas últimas hay una decisión legislativa por la cual, total o parcialmente, se quita la competencia al órgano superior y se le atribuye a un órgano inferior, mientras que en la primera la facultad no sale del ámbito del delegante.”<sup>8</sup>*

### **1.1.2 ENFOQUE JURÍDICO**

La descentralización y la centralización, desde el punto jurídico (derecho administrativo), son conceptos considerados como formas de organización administrativa, es decir, las condiciones de integrar los órganos encargados de la actividad administrativa del estado. Así, lo determina el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

---

<sup>7</sup> Vid., *Ibid.*, p. 9

<sup>8</sup> Apud., Ortega Lomelín, Roberto, *op. cit.*, p. 140

*“Artículo 1o.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”*

### **1.1.2.1 La centralización en el marco jurídico**

El concepto de centralización para Miguel Acosta Romero es:

*“...la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución.”<sup>9</sup>*

La centralización se conforma por entes estructurados bajo el mando único y directo del titular de la administración pública. El ejecutivo tiene el poder de decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia e inspección, disciplinario para sancionar el incumplimiento de las tareas asignadas y resolver conflictos. La autoridad máxima asume las funciones de planeación, dirección, ejecución, coordinación y control.

El Poder Ejecutivo cuenta con un número de secretarios para la realización de las funciones administrativas de la federación, de esta manera se establece un régimen jerárquico. El artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal lo determina de la siguiente forma:

---

<sup>9</sup> Acosta Romero, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*. México, Porrúa, 2002, p. 273

*“Artículo 2º.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:*

- I. Secretarías de Estado;*
- II. Departamentos Administrativos, y*
- III. Consejería Jurídica.”*

### **1.1.2.2 La desconcentración en el marco jurídico**

La desconcentración es otorgar:

*“...al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas [para] actuar con rapidez, eficacia y flexibilidad, así como [...] tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir un nexo de jerarquía.”<sup>10</sup>*

La desconcentración es una forma de organización administrativa donde los entes aún cuando dependen de un órgano centralizado (por lo general de las Secretarías) gozan de cierta autonomía técnica y funcional. En el marco legislativo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el artículo 17º menciona lo siguiente:

*“Artículo 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”*

---

<sup>10</sup> Ibid., p. 463

Las características de los órganos desconcentrados son:

- Creados por ley o decreto
- Dependen de una Secretaría de Estado
- Sus competencias derivan de la administración central
- Su patrimonio es el mismo que el de la Federación
- Sus decisiones requieren aprobación del órgano del cual dependen
- Tienen autonomía técnica y funcional

La desconcentración se puede presentar en tres niveles:

- *VERTICAL*: A través de la Secretaría, el Ejecutivo crea un órgano dependiente y subordinado a él, cuyas facultades quedan expresamente limitadas.
- *REGIONAL*: Es desconcentrar funciones administrativas por medio de órganos inferiores, distribuidos geográficamente dentro del territorio donde sean demandados.
- *HORIZONTAL*: La Secretaría crea una entidad, en su ámbito de competencia, con las mismas atribuciones sin estar al mismo nivel jerárquico.

### **1.1.2.3 La descentralización en el marco jurídico**

De acuerdo con Andrés Serra Rojas, desde el punto de vista jurídico, la descentralización consiste en una técnica de organización donde un ente público con personalidad jurídica se le asigna una limitada competencia territorial y administra parcialmente asuntos específicos con determinada autonomía o independencia.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Apud., Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), op. cit., p. 74

La Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 14 define el concepto de organismos descentralizados:

*“Artículo 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:*

*I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;*

*II. La prestación de un servicio público o social; o*

*III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”*

Como forma de organización administrativa, la descentralización consiste en el establecimiento de organismos dentro del Poder Ejecutivo, dotados de personalidad jurídica y autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas. Sus características esenciales son:

- Se crean por ley del Congreso de la Unión y por decreto del Ejecutivo
- Tienen personalidad jurídica, es decir, autoridad para realizar sus derechos y obligaciones
- Tienen patrimonio propio
- Gozan de autonomía respecto de los órganos centrales
- Realizan una función específica
- Se manifiestan con un nombre, una sede y ámbito territorial
- Tienen una estructura administrativa interna con órganos de dirección, administración y representación
- Cuentan con objetivos y finalidades propias
- La mayoría están exentos de pago de impuestos

En los gobiernos estatales, los municipios también tienen dos características de los organismos descentralizados y se encuentran fundamentadas en el artículo 115 constitucional fracción II:

*“Artículo 115, fracción II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.”*

A nivel federal encontramos los organismos descentralizados dentro de la administración paraestatal como PEMEX, ISSSTE, IMSS, etc. Esto se reafirma en el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

*“Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:*

*I. Organismos descentralizados;*

*II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y*

*III. Fideicomisos”*

La descentralización se clasifica en tres tipos:

- **DESCENTRALIZACIÓN POR REGIÓN:** Es el establecimiento de organismos en una área geográfica para atender asuntos correspondientes de una colectividad.
- **DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIO:** Es la organización autónoma que presta un servicio público con la realización de adecuadas funciones técnicas.
- **DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN:** Los organismos de particulares coadyuvan con el Estado en la resolución de problemas,

específicamente cuando no se tiene la preparación técnica en el interior de la administración. Por tanto, como Roberto Lomelín lo clasifica, es una descentralización entre Estado y sociedad.

### **1.1.3 ENFOQUE LEGISLATIVO**

La descentralización y la centralización legislativamente se presentan de acuerdo al grado en que se realiza la distribución de competencias. Los criterios para la repartición de facultades son dos: en relación a quiénes se reparten (díptica-tríptica) y cómo se distribuyen explícitamente. Es díptica cuando se da entre el nivel federal y estatal, y tríptica si es en los tres ámbitos de gobierno -la federación, los estados y los municipios-.

De forma explícita, se puede presentar de tres maneras: las competencias expresas a la federación con exclusión de los estados, expresas solamente a los estados y las restantes conferidas al gobierno federal o ambos niveles de gobierno poseen facultades específicas. En México, la Constitución Política establece la distribución de funciones de forma díptica y explícitamente de la siguiente manera.

Son facultades explícitas, expresas, exclusivas o específicas del gobierno federal aquellas señaladas en el artículo 73° e implícitamente las conferidas en los artículos 117° y 118° constitucional, en estos últimos se determinan las prohibiciones para los estados y, por lo tanto, son solamente competencia del gobierno federal.

Las facultades de los gobiernos estatales están conferidas en el artículo 124° y son todas aquellas que no son concedidas expresamente por la Constitución al gobierno federal y por consecuencia están reservadas a los estados.

Entonces, la descentralización y la centralización se pueden determinar a partir de la distribución de competencias. En un sistema centralizado es habitual la existencia de facultades exclusivas y expresamente determinadas para el gobierno federal, el cual resguarda los intereses generales del país, y pocas veces es de forma díplica.

La centralización se manifiesta con una acumulación excesiva de facultades federales. En cambio, de forma tríptica, sí se atribuyen a los estados y a la federación mayores competencias expresamente determinadas en la Constitución se presenta la descentralización. Otra manera, de determinar la descentralización es por medio de competencias concurrentes y coexistentes.

Las facultades concurrentes se presentan cuando son ejecutadas simultáneamente con la participación de dos o más niveles de gobierno y practicadas provisional o supletoriamente. Las coexistentes son aquellas que no están atribuidas exclusivamente a la federación pero tampoco son prohibidas a los estados sin embargo, ambos niveles de gobierno, no pueden ejercerlas paralelamente.

Por mencionar algunos ejemplos, el financiamiento de la educación es una función concurrente, ejecutada por la federación y las entidades federativas. Una atribución coexistente está en el artículo 3° constitucional, cuando el gobierno federal tiene la obligación de impartir educación preescolar, primaria y secundaria a nivel nacional pero con el apoyo de los estados y los municipios por estar las escuelas dentro de su jurisdicción.

La ampliación de facultades concurrentes y coexistentes es un elemento favorable para el desarrollo de la descentralización. Roberto Ortega Lomelín señala la posibilidad de delimitar competencias del gobierno federal y generar la

participación de los estados, tanto en la actividad ejecutiva como legislativa como medidas viables hacia la descentralización.<sup>12</sup>

Por lo tanto, la distribución de competencias de forma equilibrada entre los tres niveles de gobierno evita o acota la centralización de éstas en el gobierno federal y así se reconoce la potencialidad de los gobiernos regionales para ejercerlas.

#### **1.1.4 ENFOQUE POLÍTICO**

La centralización y descentralización se diferencian cuando se hace referencia a dos formas de gobierno: el unitario y el federal. En un estado unitario es común encontrar una administración pública centralista (puede existir una descentralización pero sólo administrativa), donde un solo ente político ejerce el poder y control.

En cambio, un estado federal se caracteriza por tener gobiernos regionales autónomos y capacitados para ejercer sus decisiones con un amplio poder y cuya estructura administrativa es descentralizada, dando origen a una diversidad de administraciones públicas: federal, estatal y municipal.

La descentralización políticamente es otorgar mayor poder político y conceder autonomía a los ciudadanos y a sus representantes elegidos en la toma de decisiones y en el control de los recursos, se caracteriza por la democratización y participación ciudadana, así como de un gobierno representativo.<sup>13</sup>

Sí la descentralización desde una dimensión política significa una distribución de poder, se presenta tanto al interior del gobierno (entre los tres

---

<sup>12</sup> Vid., Ortega Lomelín, Roberto, op. cit., p. 109

<sup>13</sup> Vid., Rodríguez, Victoria E. *La descentralización en México: de la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*. México, FCE, 1999, p. 39

Poderes de la Unión) como al exterior entre el nivel estatal y municipal, esto último es el objeto de análisis en este apartado porque nos conduce hacia el estudio del federalismo.

A continuación, para diferenciar el concepto de descentralización y de federalismo (que en ocasiones, estos dos términos se pueden utilizar como sinónimos), revisemos brevemente como fue el origen y la evolución del sistema federal en nuestro país.

#### **1.1.4.1 Origen y evolución del federalismo en México**

Durante la Colonia Española, México tuvo una organización centralista. La autoridad, delegada desde España, estaba en un virrey, éste mantenía una unificación de ideología, costumbres, idioma y religión. El grado de centralización se distinguió en la acumulación de poderes y funciones en una sola persona.

La consumación de la Independencia y la promulgación de la Constitución de 1824 hicieron del estado centralista o unitario un sistema de gobierno federal compuesto de estados independientes, libres y soberanos (anteriormente fueron provincias), semejante al de Estados Unidos, de donde realmente surgió.

La falta de experiencia para llevar a cabo un sistema federal generó la fase de su debilitamiento y desorden. Las Siete Leyes de 1836 nuevamente impusieron una república central. Posteriormente, al término de las luchas políticas entre conservadores y liberales, las intervenciones extranjeras y la inestabilidad económica y social, la Constitución de 1857 replantó la forma de gobierno federal, un sistema predominante hasta la fecha. Así, quedó establecido en el artículo 40° constitucional:

*“Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”*

A pesar de tener un sistema federal, la idea de centralizar fue nuevamente utilizada en el período posrevolucionario con el propósito de lograr la integración política, social y económica, justificando que el Estado sería un factor clave principalmente para desarrollo del país.

Como se puede apreciar, el federalismo se entiende como un todo (gobierno) fraccionado en estados libres y soberanos, constituidos en una alianza o pacto para formar una federación. En tanto, la descentralización y la centralización han tenido una dinámica cíclica, independientemente del sistema del gobierno federal.

Para diferenciar los términos de federalismo y la descentralización-centralización, consideramos que ambos son formas de organización, pero el primero lo adopta el estado y sirve de base a los segundos, los cuales determinan la administración pública del mismo.

#### **1.1.4.2 La descentralización y el federalismo**

La descentralización y el federalismo son conceptos que no se confunden entre sí, cuando definimos la descentralización como la distribución de poder, el federalismo sólo se vuelve una expresión fundamental y total de ésta, es decir, para lograr una descentralización completa se necesita de un federalismo y viceversa.

Hay dos teorías mencionadas por Roberto Ortega Lomelín, las cuales hablan de la descentralización dentro de un Estado Federal.<sup>14</sup> La primera de ellas, llamada tres entidades estatales o del tercer término, establece como grado máximo del estado federal la descentralización donde las entidades gozan de autonomía y libre actuación conforme a su Constitución cuya relación con la federación es de coordinación y no de subordinación.

La segunda teoría concibe la descentralización del poder dentro del estado federal, compuesto de estados con independencia para realizar sus funciones de competencia y con la posibilidad de intervenir en el gobierno central para la toma de decisiones.

Para Moukheli:

*“...el estado federal es un estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado; que se compone de colectividades dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal...”<sup>15</sup>*

Esto significa que las características esenciales de un estado federal son el establecimiento de un gobierno federal y de gobiernos estatales con autonomía y posibilidad de intervenir en la voluntad federal, la coordinación entre sí y la existencia de una distribución de poder y la división de competencias de forma concurrente y coexistente.

Por lo tanto, la descentralización y el federalismo, aunque varían en su conceptualización, son términos complementarios y no podemos tener una forma

---

<sup>14</sup> Vid., Ortega Lomelín, Roberto, op. cit., p. 50

<sup>15</sup> Apud., Ortega Lomelín, Roberto, op. cit., p. 53

de gobierno federalista sin descentralización ni descentralización sin un federalismo.

#### 1.1.4.3 Tipos de federalismo

Geoffrey Sawyer considera tres tipos de federalismo: el coordinado, el cooperativo y el orgánico.<sup>16</sup>

- *FEDERALISMO COORDINADO O COMPETENCIAL*: Se caracteriza cuando la federalización y los estados actúan por separado de acuerdo a sus competencias, las cuales se encuentran balanceadas, por lo tanto, sus funciones no se interrelacionan.

- *FEDERALISMO COOPERATIVO*: Existe cuando el gobierno federal y los estados colaboran mutuamente con sus facultades y recursos para la realización de determinados fines. El principio de supervisión es válido, el gobierno inspecciona y vigila a los estados en su actuación.

- *FEDERALISMO ORGÁNICO*: Implica un gobierno federal dotado con amplios poderes superiores a las de las entidades. Este coadyuva a concentración del poder.

Con la revisión de la evolución del federalismo, podemos ver la existencia de dos tipos de federalismo en nuestro país. Durante la Colonia Española, las provincias y el virrey conformaron un federalismo competencial; posteriormente, con un sistema federal –federación, estados y municipios-, fue sustituido por el orgánico y actualmente se busca un federalismo cooperativo, pero bajo los principios de solidaridad y cooperación, y no de supervisión.

---

<sup>16</sup> Apud., Ortega Lomelín, Roberto, op. cit., p. 57

## **1.2 CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA CENTRALIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN**

Al revisar los conceptos de descentralización y centralización desde diferentes enfoques podemos ver que son correlativos y nos permiten analizar la organización de la administración pública, del Estado y el tipo de relación entre los niveles de gobierno.

### **1.2.1 La centralización**

La centralización, de acuerdo a la visión administrativa, jurídica, legislativa y política, implica una concentración de funciones administrativas, competencias, facultades y poder a nivel federal.

#### *Características:*

1. Administrativamente, las organizaciones son grandes con saturación de funciones; monopolios porque conservan funciones exclusivas; por sus criterios de uniformidad e integración, se encuentran en resistencia al cambio y a la innovación; por su estructura organizacional, falta coordinación (comunicación horizontal) y es limitada su integración (comunicación vertical).

2. Jurídicamente es una forma de organización administrativa del estado donde la máxima autoridad es el Poder Ejecutivo (Presidente de la República).

3. Legislativamente, las competencias son absolutamente absorbentes por el gobierno federal en deterioro de las facultades de los gobiernos locales para preservar la igualdad y uniformidad de los intereses nacionales.

4. Políticamente hay una excesiva concentración del poder.

## 1.2.2 La descentralización

La descentralización, desde la esfera administrativa, jurídica, legislativa y política, significa distribuir funciones administrativas como de decisión, planeación y operación de los recursos, competencias y poder a nivel federal, estatal y municipal.

Características:

1. Administrativamente, las organizaciones tienen una estructura organizacional dinámica porque cuentan con gestiones locales; hay un descongestionamiento en la realización de funciones para la eficiencia y eficacia de las mismas; existe reubicación de actividades y recursos; la resolución de asuntos es oportuna al ser atendidos por las organizaciones adecuadas y precisas.

2. Jurídicamente es una forma de organización administrativa del Estado, la cual permite la pluralidad de organismos.

3. Legislativamente prevalece un equilibrio en la distribución de competencias entre los distintos gobiernos mediante facultades exclusivas, explícitas, concurrentes y coexistentes; se da mayor importancia a los gobiernos estatales y municipales y, por tanto, interactúan con el gobierno federal.

4. Políticamente se posibilita la participación, la democracia y la autonomía entre los estados; se fortalecen las relaciones entre los niveles de gobierno a favor del federalismo; hay distribución de poder y libertad.

El tema de la descentralización como señala Roberto Ortega Lomelín:

*“...supone o deriva en ajustes o transformaciones a la organización del Estado, a la distribución territorial del poder, a las relaciones entre los diferentes órdenes y niveles del gobierno y a la naturaleza, modalidades y equilibrios de la relación entre el Estado y la sociedad [...], por lo cual no puede diluirse ni constreñirse a algunos de ellos...”<sup>17</sup>*

En consecuencia, la descentralización no es una cuestión simple, es un proceso de diferentes aspectos, los cuales hay que conciliar para tener un enfoque más amplio en cuanto a su aplicación, revirtiendo la tendencia de centralización y de concentración.

Esto último, significa que el proceso de descentralización trata de pasar de una organización centralizadora al establecimiento de diferentes organizaciones con funciones, facultades y competencias claramente definidas, y con capacidad de decisión y autonomía, las cuales se basarán en negociaciones y concesiones, y no en la coercitividad y unilateralidad.

En el caso de México, el objetivo fue implantar la descentralización de la educación por medio de las políticas públicas, durante casi dos décadas. Por tanto, en el siguiente capítulo se analiza este proceso del sector educativo para después referirnos a los resultados obtenidos.

---

<sup>17</sup> Ortega Lomelín, Roberto, op. cit., p. 22

## **CAPÍTULO 2. LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA COMO ELEMENTO CENTRAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MÉXICO (1982-2000)**

En México, la educación ha pasado por tres formas de administración; primero, por la centralización con la creación de la Secretaría de Educación Pública, en 1921, la cual se encargó de la administración de la educación, argumentando que los gobiernos estatales carecían de los recursos necesarios para hacerlo.

La excesiva concentración de funciones educativas a nivel federal hizo la administración de la educación más lenta, rígida y burocrática. Entonces, la segunda reforma fue la desconcentración a mediados de los setentas. Posteriormente, una tercera forma de organización fue la descentralización, promovida durante el gobierno de Miguel de la Madrid.

En este segundo capítulo revisaremos la descentralización de la educación y las acciones concretas llevadas a cabo a partir de la política pública de tres gobiernos presidenciales, Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

### **2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL PERÍODO DE GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988)**

#### **2.1.1 La descentralización: compromiso del discurso de toma de posesión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado**

Una de las principales características de la campaña presidencial de Miguel de la Madrid fue invocar la participación activa de la sociedad. Las consultas

populares fueron el medio por el cual se hacían reuniones públicas para discutir diversos temas nacionales en todo el país.

En estas consultas, resaltaron las demandas e inquietudes de los diversos grupos sociales, entre ellas, estaba la descentralización de los distintos sectores de la vida nacional, la consolidación y el desarrollo regional de los gobiernos locales.

Por eso, en el discurso de toma de posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 1º de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid manifestó siete compromisos generales:

- Nacionalismo revolucionario
- Democratización integral
- Sociedad igualitaria
- Renovación moral
- Descentralización de la vida nacional
- Desarrollo, empleo y combate a la inflación
- Planeación democrática

En general, en este discurso se abordó y contrajo diversos compromisos en cuanto a descentralización, resumidos en cuatro puntos.<sup>18</sup>

1.- Federalismo y fortalecimiento del municipio a través de la distribución de mayores facultades, responsabilidades, recursos fiscales y apoyos especiales para la administración de los servicios públicos.

---

<sup>18</sup> Vid., Secretaría de Programación y Presupuesto. *Descentralización*. México, FCE, 1988, pp. 19-20

2. Economía, bienestar y empleo con la redistribución de la actividad económica en todo el país; descentralización de la justicia, los servicios culturales, los educativos y la salud para fortalecer el desarrollo regional.

3. En la Administración Pública Federal, la redistribución de las funciones y facultades del gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales, desconcentrando la administración paraestatal y descentralizando la administración de las dependencias federales.

4. En cuanto a la población, generar la participación social a través de foros y paralizar la concentración urbana en la Ciudad de México.

Para la descentralización de la vida nacional, especialmente en educación, se estableció lo siguiente:

*“Haciendo mío un reclamo nacional, he decidido promover la transferencia a los gobiernos locales de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal que la federación imparte en todo el país, así como los recursos financieros correspondientes.”<sup>19</sup>*

Por lo tanto, reiteró constantemente su apoyo a la descentralización educativa para contrarrestar el centralismo, argumentando que:

*“...con fundadas razones de orden pedagógico, académico y administrativo aconsejan volver hoy al esquema educativo original de la Constitución de 1917 en la cual la responsabilidad de la enseñanza básica correspondía a los gobiernos locales y municipales. La federación conservará las funciones rectoras y de evaluación, que ejercerá a través de la Secretaría de Educación*

---

<sup>19</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la. *Mensaje de toma de posesión*. México, Secretaría de Gobernación, 1982, p. 8

*Pública. Los derechos laborales del magisterio y su autonomía sindical serán respetados escrupulosamente.*<sup>20</sup>

Estos últimos postulados se lograrían con la intervención del magisterio nacional y de los gobernadores estatales, a nivel local se realizaría de la siguiente forma:

*“Propondremos de inmediato a los gobiernos locales la celebración de acuerdos para que se hagan cargo de programas en otras áreas. Revisaremos el esquema de distribución de competencias para llegar a una mejor división de atribuciones entre los tres órdenes de gobierno.”*<sup>21</sup>

Todas estas declaraciones, en materia de descentralización, formaron parte de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. A continuación revisaremos los aspectos más sobresalientes respecto a descentralización.

### **2.1.2 El Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)**

El Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) determinó los principios de fortalecer el federalismo, promover el desarrollo regional y consolidar el municipio, de la siguiente manera:

*“El Federalismo expresa la voluntad política de descentralizar la vida nacional para el fortalecimiento de los estados y el municipio, de modo que éste se constituya en el espacio esencial de la vida económica, social y política del país dentro de un mejor equilibrio territorial.”*<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Vid., Id.

<sup>21</sup> Ibid., p. 9

<sup>22</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, p. 33

Los objetivos generales sobre descentralización de la vida nacional fueron:

1. En lo político, desarrollar funciones y competencias para atender rápida y eficientemente las demandas sociales desde los estados y municipios.
2. En lo económico, redistribuir las actividades productivas para mejorar la repartición del ingreso de forma equitativa.
3. En lo social, satisfacer desde el lugar donde se demandan las necesidades de alimentación, salud, educación y servicios públicos.
4. En lo cultural, recuperar las costumbres y las tradiciones regionales, y fortalecer la identidad nacional.
5. En lo administrativo, delegar atribuciones y funciones federales a los gobiernos locales.

Las estrategias para llevar a cabo estos objetivos fueron:

- Desarrollar integralmente a los estados
- Fortalecer el municipio
- Vincular las diversas regiones
- Planear los procesos de descentralización
- Desconcentrar los recursos
- Generar la participación activa

Entre las líneas de acción, sobresalieron:

- Vincular la economía rural y urbana
- Aumentar el gasto regional
- Fortalecer la economía del municipio

- Organizar los sistemas de planeación en municipios y regiones
- Elaborar planes estatales y municipales
- Incorporar las demandas populares en la planeación del desarrollo nacional

En cuanto a educación, se perseguía mejorar la prestación del servicio educativo del nivel básico y normal mediante la descentralización, argumentando lo siguiente:

*“Descentralizar la vida nacional significa consolidar el modelo de organización propio del sistema federal. La transferencia a los estados de servicios correspondientes a la educación básica y normal, hará que la decisión descentralizadora se inicie por el camino más seguro...”<sup>23</sup>*

Las líneas generales de acción que se siguieron, fueron:

- Promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana
- Ampliar el acceso a todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y recreativas
- Mejorar la prestación de los servicios del sector

Con esta última línea de acción y junto con la descentralización de la educación básica y normal, se pretendía la eficiencia y calidad de la misma:

*“La descentralización educativa será instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos.”<sup>24</sup>*

En general, el gobierno de Miguel de la Madrid deseó con la descentralización que el sistema educativo se desarrollara conforme a los nuevos

---

<sup>23</sup> Ibid., pp. 227-228

<sup>24</sup> Ibid., p. 234

requerimientos con la coordinación de los gobiernos estatales, siempre y cuando el gobierno federal conservara la función rectora de los contenidos de planes y programas de estudio (obligatorios a nivel nacional), de evaluación, validación y reconocimiento de estudios.

### **2.1.3 El Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal (1985-1988)**

La descentralización también se abordó específicamente en el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal (1985-1988). Los propósitos del programa eran detener el crecimiento de la administración pública, terminar con la centralización de la toma de decisiones, mantener un equilibrio entre responsabilidades nacionales e impulsar el desarrollo regional.

La estrategia del programa para la descentralización de la administración pública era el ajuste de las estructuras institucionales. Los objetivos fueron consolidar la eficiencia de los asuntos públicos, lograr el desarrollo de las regiones, vigorizar los estados y generar la participación social.

Las líneas de acción fueron<sup>25</sup>:

- Transferir entidades paraestatales
- Coordinar los esfuerzos del gobierno federal y local para la ejecución y operación de programas
- Desconcentrar funciones administrativas

El programa se estructuró de acuerdo a las decisiones que habían de tomarse en cuenta para la descentralización<sup>26</sup>:

---

<sup>25</sup> Vid., Santiago Portilla, Ulises B. "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1982-1984)", en Blanca Rosa Torres Ramírez (comp.), *Descentralización y democracia en México*. México, COLMEX, 1986, p. 99

1. Decisiones para apoyar el desarrollo de las actividades productivas de alcance regional con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la de Reforma Agraria y la de Pesca.

2. Decisiones para el desarrollo social por medio de la Secretaría de Educación y de Salud. Particularmente, en el sector educativo se determinó los siguientes puntos:

- Realización de los acuerdos de coordinación firmados por las entidades encargadas de asumir tareas específicas en educación básica y normal, mediante las siguientes acciones:

- Consolidar los Consejos Estatales de Educación Pública
- Determinar las bases para la firma de acuerdos de coordinación
- Establecer Comités Municipales de Educación
- Transferir gradualmente a los estados los bienes inmuebles y muebles para la prestación de servicios educativos

- Impulsar la descentralización de la cultura y la recreación.
- Incrementar la participación de los estados y municipios en los diferentes niveles educativos.

3. Decisiones para la consolidación y ampliación de la infraestructura regional a través de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comunicaciones y Transportes; Desarrollo Urbano y Ecología; y Turismo.

---

<sup>26</sup> Vid., Pardo, María del Carmen (coord.), *Federalización e innovación educativa en México* México, COLMEX, 1999, pp. 129-130

4. Decisiones para fomentar la actividad económica y ampliar el acceso a los servicios gubernamentales con la Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación, Comercio y Fomento Industrial, del Trabajo y Previsión Social y Procuraduría General de la República.

Estas decisiones coincidieron en llevar a cabo la descentralización de las funciones y los programas de las Secretarías de Estado a través de organismos responsables de su ejecución, en su caso, desconcentrar recursos, reubicar oficinas e instalaciones en los gobiernos estatales.

#### **2.1.4 Marco jurídico para la descentralización**

La descentralización, encabezada por el gobierno de Miguel de la Madrid, se enmarcó jurídicamente, a partir de 1982, en reformas legislativas y en las iniciativas de leyes y decretos. Entre las más importantes, mencionamos las siguientes.

Ley de Planeación (enero de 1988). Esta ley surgió a partir de la reforma del artículo 26 constitucional, el cual estableció el Sistema Nacional de Planeación Democrática para la organización de acciones y optimización de recursos. Principalmente, la ley señaló que las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal planearían sus actividades. El plan nacional tomaría en cuenta las propuestas coordinadas tanto de las dependencias, los estados y los diversos grupos sociales. También, permitía la elaboración de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Artículo 115 Constitucional (febrero de 1983): La reforma constitucional de este artículo significó dar mayores facultades y recursos financieros a los municipios. También, implicó otros aspectos: políticamente, fortalecer la pluralidad

política; administrativamente, otorgar la competencia de reglamentación; y económicamente, determinar rubros económicos para las haciendas municipales.

Decreto (agosto de 1983) por el cual la SEP propuso la celebración de acuerdos de coordinación a los gobiernos estatales bajo el marco normativo del Convenio Único de Desarrollo y el establecimiento de un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa.

El Convenio Único de Desarrollo fue un instrumento, por medio del cual, el gobierno federal y estatal establecerían compromisos para determinar las competencias sobre acciones concurrentes y de interés común.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (diciembre de 1983): Esta ley comprendió modificaciones y adiciones respecto a la estructura y las funciones de las dependencias, es decir, estableció los mecanismos para la mejor organización y resolución de asuntos. También, autorizó a los titulares de las secretarías y departamentos administrativos delegar facultades.

Decreto (agosto de 1984) fue expedido para que todas las dependencias y entidades del gobierno federal procedieran a elaborar un programa de descentralización administrativa.

Y por último, a partir de 1985, se modificaron los reglamentos internos de todas las dependencias de la administración pública federal para adecuarlas a la nueva política de descentralización de la vida nacional.

### **2.1.5 Acciones concretas para la descentralización de la educación**

El programa para la descentralización de la educación tuvo el propósito de transferir la educación básica y normal, que sostuvo el gobierno federal por varios

años, a los gobiernos estatales, junto con los recursos necesarios.<sup>27</sup> Este proceso sucedió en dos etapas: la primera estuvo a cargo del entonces Secretario de Educación Jesús Reyes Heróles, y la segunda, de Miguel González Avelar, cada uno de estos secretarios, en el marco de la política pública federal y de las reformas e iniciativas de decretos y leyes, realizaron acciones que permitieron el desarrollo de la descentralización educativa.

La creación de un Comité Consultivo (1983), en cada uno de los estados, fue el primer paso para la descentralización educativa. Los comités estuvieron integrados por el gobernador de cada estado, un representante de la SEP, de la Secretaría de Programación y Presupuestación, del ISSSTE, del SNTE, el encargado de los Servicios Educativos Estatales y con la posibilidad de integrarse un representante de otras instituciones, asociaciones o personas vinculadas en la educación.

Las funciones de estos comités eran la realización de investigaciones y estudios sobre la situación educativa de cada entidad, hacer propuestas administrativas, financieras, laborales y pedagógicas para la solución de cualquier problema que se presentará y principalmente apoyar en la ejecución de la descentralización.

De acuerdo a la modificación del reglamento interior de la SEP, se reorganizaron las Delegaciones Generales (creadas durante el gobierno de José López Portillo para ejecutar la desconcentración educativa) y se transformaron en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USEDES).

Al mismo tiempo, las Direcciones Generales de Apoyo Administrativo (anteriormente éstas habían sustituido a las Delegaciones Generales) fueron

---

<sup>27</sup> Vid., Santiago Portilla, Ulises B., op cit., p. 101

sustituidas por la Coordinación General para la Descentralización Educativa, con dos Direcciones Generales, de Apoyo Administrativo y de Enlace y Coordinación.

Posteriormente, se celebraron acuerdos de coordinación entre el gobierno federal y los estados. El propósito de estos acuerdos fue establecer los lineamientos para la prestación de los servicios federales y estatales de educación básica y normal de forma coordinada.

En 1984, se establecieron los Consejos Estatales de Educación Pública en cada uno de los estados, integrados de manera similar a los Comités Consultivos, la única diferencia fue la incorporación de representantes de las dependencias estatales financieras y de presupuestación.

Simultáneamente, las USEDES se convirtieron en Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública en los estados, las cuales se encargarían de la administración de los servicios educativos a nivel local, anteriormente fueron prestados por el gobierno federal.

Al término del gobierno presidencial de Miguel de la Madrid, el proceso de la descentralización fue inconcluso por el incumplimiento de los objetivos planeados, acuerdos de coordinación sin firmar en la mayoría de los estados y la desaparición de algunos organismos como los Comités Consultivos.

Aunque el proyecto descentralizador fue más radical, a diferencia de otros intentos, éste no paso de ser una desconcentración. El proceso fue aplazado porque, a partir de 1985, el cambio de Secretario Educativo, las crisis económicas y políticas dificultaron su desarrollo pleno. Sin embargo, se sentaron las bases para que su sucesor continuara con este trabajo descentralizador de la educación.

## **2.2 LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÍODO DE GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994)**

Carlos Salinas de Gortari, desde su campaña presidencial, reiteró la realizar la descentralización para el desarrollo municipal, regional y del federalismo. También, aseguró la transferencia del sector educativo del nivel básico y normal a partir de la reforma municipal, la desconcentración administrativa (anteriormente, realizadas por su antecesor), junto con la redistribución del poder político y económico.<sup>28</sup>

### **2.2.1 El Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994)**

El 31 de mayo de 1989, el presidente Carlos Salinas de Gortari presentó el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994), en el cual se manifestaron cuatro objetivos fundamentales, dentro de la estrategia de la modernización nacional<sup>29</sup>:

- Defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo
- Ampliar la vida democrática
- Recuperar el crecimiento económico con la estabilidad de precios
- Elevar el nivel de vida de los mexicanos

Para la realización de los objetivos, el plan determinó tres acuerdos: Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, de estos se desprende, en materia de descentralización, lo siguiente.

---

<sup>28</sup> Vid., Rodríguez, Victoria E., op. cit., p. 162

<sup>29</sup> Vid., Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989, p. XV

El Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, a partir de la modernización del ejercicio de la autoridad, se proponía dos puntos: el fortalecimiento de la división de poderes, responsabilidades y funciones públicas; y el Pacto Federal con la autonomía de los gobiernos locales y participación social.

El último punto era de gran importancia porque se reafirmaba la desconcentración y descentralización de recursos y responsabilidades; la redistribución de poder y decisión, actividades económicas, sociales y culturales; y la consolidación del municipio.

El Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios contemplaba una mayor descentralización de la asignación del presupuesto con la participación de los gobiernos estatales, así como la autonomía financiera a través de la consolidación de su hacienda para el aumento y generación de sus recursos.

Finalmente, el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, para atender las demandas prioritarias del bienestar social, determinaba la descentralización de la justicia en coordinación con los diversos niveles de gobiernos y la comunicad por medio de la creación y reubicación de centros de atención; la educación de acuerdo a requerimientos y características regionales; los servicios de salud; la desconcentración de actividades económicas para el desarrollo regional y urbano; y el apoyo a la planeación local y municipal.

En síntesis, el Plan Nacional de Desarrollo enfatizó la descentralización de todos los apartados de la vida nacional como en la economía, lo social y lo político para la modernización de éstos, en un marco de democracia. Pero, es necesario hacer mención del Programa Nacional de Solidaridad, contemplado en este Plan, porque nuevamente se hace referencia a la descentralización como veremos en el siguiente apartado.

## 2.2.2 El Programa Nacional de Solidaridad

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), inició el 2 de diciembre de 1988, en él se retomaron las políticas regionales y de bienestar para combatir la pobreza con la coordinación de los tres niveles de gobierno y la participación social. Los objetivos del Programa fueron: mejorar las condiciones de vida, promover el desarrollo regional, impulsar y fortalecer la participación de las organizaciones sociales y las autoridades locales.<sup>30</sup>

El Programa contempló tres puntos, solidaridad para el bienestar social (educación, salud, desarrollo urbano y atención a la población), solidaridad para la producción (apoyo a comunidades indígenas, campesinos y grupos urbano-populares) y solidaridad para el desarrollo regional (infraestructura básica en las regiones).

En términos generales, el Programa favoreció la promoción de la descentralización porque eliminaba los trámites burocráticos y fomentaba la participación comunitaria a través de la presentación de proyectos de grupos sociales organizados a las autoridades locales, las cuales daban el financiamiento necesario para cubrir cualquier tipo de obra pública.

La participación social, la corresponsabilidad, el control estatal y municipal de la inversión pública, la planeación y ejecución de programas sociales fueron algunos aspectos para la descentralización de recursos y toma de decisiones federales, asignados a gobiernos estatales y canalizados a los municipios.

Hasta este momento, hemos visto que la descentralización se llevo a cabo en un contexto de modernización y de democracia de todos los aspectos de la vida nacional. Respecto al sistema educativo, el trabajo del Secretario de

---

<sup>30</sup> Vid., Rodríguez, Victoria E., op. cit, p.163

Educación Manuel Bartlett Díaz, y posteriormente de Ernesto Zedillo Ponce de León, fue llevar este proceso por las mismas directrices.

### **2.2.3 El Programa para la Modernización Educativa (1989-1994)**

De acuerdo a los requerimientos de innovación, el Programa para la Modernización de la Educación tuvo como objetivo de transformar el sistema nacional de educación, asegurando la calidad, la cobertura y la eficiencia de éste, lo cual implicaba para la descentralización:

*“...definir prioridades, revisar y racionalizar los costos educativos, y a la vez, ordenar y simplificar los mecanismos para su administración. Innovar los procedimientos, articular los ciclos y las opciones; imaginar nuevas alternativas de organización y financiamiento; actuar con decisión política y con el concurso permanente y solidario de las comunidades...”<sup>31</sup>*

Específicamente, se hablaba de una descentralización que significaba:

*“...reconocer que la comunidad local puede articular nueva vida, propia y original, a la educación en su ámbito, acorde a los valores de nuestra historia y a la meta de integración nacional.”<sup>32</sup>*

Los retos que planteó el programa fueron:

- Descentralizar la educación
- Atacar el rezago
- Disminuir gradualmente el crecimiento demográfico
- Cambiar estructuralmente el sistema educativo en todos sus grados y

---

<sup>31</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México, SEP, 1989, p. V

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. XII

niveles

- Vincular los ámbitos escolar y productivo
- Lograr el avance científico y tecnológico
- Aumentar la inversión educativa

En cuanto al reto de la descentralización, se planteó lo siguiente:

*“La modernización educativa exige un sistema nacional que desencadene las fuerzas de nuestra sociedad contenidas en todas las regiones del país; organice en función de necesidades locales el esfuerzo educativo; acerque la atención de la función educativa a los problemas y realidades de su entorno más inmediato, y cuente con la participación de todos los sectores de la comunidad local.”<sup>33</sup>*

Por lo tanto, la descentralización implicaba distribuir la función educativa entre los diferentes niveles de gobierno con la participación de los sectores sociales para responder de una mejor manera a las necesidades locales. Esto significaba que el gobierno federal conservaría su función rectora para mantener el carácter nacional de la educación como lo señala el artículo 3º constitucional y los gobiernos estatales contribuirían con estrategias conjugadas en sus tradiciones, hábitos, creencias, costumbres, recursos y necesidades.

La idea general de este programa fue la modernización educativa que implicaba un sistema eficiente y de calidad para responder a las demandas sociales y al desarrollo regional con la participación coordinada del gobierno federal, estatal, municipal y demás grupos sociales.

En base a la democracia, justicia y desarrollo, los lineamientos educativos fueron la calidad, la cobertura y la descentralización de servicios educativos, tanto

---

<sup>33</sup> Ibid., pp. 6-7

de la educación primaria, secundaria, media superior y superior, educación para adultos como la formación para el trabajo.

#### **2.2.4 Acciones concretas para la descentralización de la educación básica y normal**

##### **2.2.4.1 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal**

La firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) fue un elemento básico para asegurar la descentralización del sector educativo, el 18 de mayo de 1992. El ANMEB fue un convenio entre la SEP, Ernesto Zedillo Ponce de León; el SNTE, Elba Esther Gordillo Morales; y los gobiernos de los estados, representados por los gobernadores de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua y Durango; éste amplió las responsabilidades de estos últimos en un nuevo esquema de organización.

Principalmente, el ANMEB se concentró en la educación básica por ser unos de los niveles educativos fundamentales en la formación de los individuos para ingresar a otros niveles medios y superiores; y en la normal para el desarrollo profesional del magisterio; por lo tanto, el esfuerzo reiteró la cobertura y la calidad de la educación.

El punto estratégico fue la reorganización del sistema educativo nacional y específicamente las líneas de acción fueron:

- La reorganización del sistema educativo
- La reformulación de contenidos y materiales educativos
- La revalorización social de la función del magisterio

Respecto a la reorganización del sistema educativo, el federalismo educativo y la participación social en la educación fueron puntos fundamentales. El federalismo se evocó:

*“...para articular el esfuerzo y la responsabilidad de cada entidad federativa, de cada municipio y del Gobierno Federal, es nuestro propósito [...] alcanzar una educación básica de calidad.”<sup>34</sup>*

Por lo tanto, se buscó la concurrencia en la función educativa a través de la delimitación de responsabilidades entre el gobierno federal y estatal, y de convenios para la coordinación y unificación de las actividades. Al gobierno federal le correspondería ceder los establecimientos escolares, así como los recursos financieros, pero sin desatender la educación, y los gobiernos estatales recibirían la dirección de estos establecimientos de educación preescolar, primaria, secundaria, normal y especial.

También, se aludió a la participación social:

*“...cada comunidad, y la sociedad en su conjunto, deben participar en forma activa y creadora en lo que concierne a la educación y, particularmente, en el sistema educativo del país.”<sup>35</sup>*

Para la participación, se incluirían a los diversos actores de la educación como son maestros, alumnos, padres de familia, los directivos escolares y autoridades de las distintas esferas del gobierno federal, estatal y municipal, organizados en consejos escolares, estatales y municipales.

---

<sup>34</sup> Arnaut Salgado, Alberto. *La federalización educativa en México*. México, Biblioteca Normalista, 1988, p. 313

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 317

El acuerdo abarcó tanto el aspecto material, refiriéndose a la transferencia de infraestructura y recursos financieros, como el aspecto político, haciendo mención al federalismo y a la participación social.<sup>36</sup> También, reiteró una nueva relación entre el estado, la sociedad y niveles de gobierno.

Para realizar la descentralización educativa, planeada en el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica y Normal, el gobierno de Carlos Salinas hizo reformas al marco normativo de la educación: artículo 3° constitucional (como consecuencia en el artículo 31 constitucional) y su ley reglamentaria.

#### **2.2.4.2 Reforma al artículo 3° y al artículo 31 constitucionales**

La iniciativa de reformar al artículo 3° y al 31 constitucionales, respondió a la modernización educativa y a reafirmar el desarrollo de la descentralización, iniciada con Miguel de la Madrid. El decreto de reforma se publicó el 5 de marzo de 1993.

Las reformas al artículo 3° fueron:

- Establecer el derecho de todo mexicano a recibir educación.
- Determinar la obligación del estado –federación, estados y municipios-, para brindar educación preescolar, primaria y secundaria.
  - Incorporar la obligatoriedad de la educación primaria y secundaria.
  - Facultar al Ejecutivo Federal para determinar planes y programas de estudio de primaria, secundaria y normal, considerando la opinión de los gobiernos de las entidades federales e incorporar a los sectores sociales.

---

<sup>36</sup> Vid., Oria Razo, Vicente. *Política educativa nacional: Camino a la modernidad*. México, Edit. Imagen, 1989, p. 189

- Autorizar a los particulares para impartir educación en sus tipos y modalidades de acuerdo a la ley, así como la validez oficial de los estudios de planteles particulares.
- Facultar al estado para promover y atender todos los tipos y las modalidades de educación, apoyar la investigación científica y tecnológica y difundir la cultura.

Con las modificaciones al artículo 3°, el estado se amplió su compromiso con la educación pública y, al mismo tiempo, se reforzó su carácter nacional al señalarse como atribución exclusiva del gobierno federal para determinar los planes y programas de estudio de primaria y secundaria.

La reforma del artículo 31 constitucional, en la fracción I, señaló la obligatoriedad de los padres mexicanos para hacer que sus hijos asistieran a las escuelas públicas o particulares y recibir educación del nivel básico.

Como consecuencia de estas reformas, principalmente del artículo 3°, la Ley Federal de Educación fue suplantada para dar cumplimiento al texto reformado del artículo y especialmente para la federalización de la educación. A continuación revisaremos esta actualización.

#### **2.2.4.3 La Ley General de Educación**

La modernización de la educación continuó reforzándose con la sustitución de la Ley Federal de Educación (1973) a través de la promulgación de la Ley General de Educación (13 de julio de 1993), la cual retomó y reiteró la ideología de la descentralización educativa.

Esta nueva Ley tuvo el propósito de regular la educación que imparte el estado (federación, entidades federales y municipios) y los particulares, así como

los organismos descentralizados. La Ley General de Educación se conformó de 85 artículos más seis transitorios, divididos en ocho capítulos.<sup>37</sup> En resumen son los siguientes.

Capítulo I Disposiciones Generales (del artículo 1° al artículo 11°): Reafirmó el papel de la educación en el desarrollo del individuo, señaló sus finalidades y la obligación del Estado para atender todos los niveles educativos.

Capítulo II El Federalismo Educativo (del artículo 12° al artículo 31°): Ratificó el federalismo con la participación del gobierno federal, de las entidades federales y de los municipios para alcanzar las expectativas de calidad y cobertura de la educación.

Capítulo III De la Equidad en la Educación (del artículo 32° al artículo 36°): Confirmó la igualdad de los individuos para su acceso y permanencia en la educación como una corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno, en el caso del gobierno federal a través de programas compensatorios.

Capítulo IV Del Proceso Educativo (del artículo 37° al artículo 53°): Definió los tipos y modalidades de la educación de la siguiente forma: educación básica en preescolar, primaria y secundaria; educación inicial en especial y educación para adultos; y formación para el trabajo. También, determinó quién y cómo se haría la elaboración de los planes y programas de estudio y el calendario escolar.

Capítulo V De la Educación que Imparten los Particulares (del artículo 54° al artículo 59°): Comprendió artículos que regularan la educación impartida por las instituciones de los particulares.

---

<sup>37</sup> Vid., *Ley General de Educación*, México, 2000.

Capítulo VI De la Validez Oficial de Estudios y de la Certificación de Conocimientos (del artículo 60° al artículo 64°): Estableció los criterios para el reconocimiento de estudios y conocimientos dentro de la República.

Capítulo VII De la Participación Social en la Educación (del artículo 65° al artículo 74°): Reconoció la participación de los padres familia, de los consejos de participación social y de los medios de comunicación.

Capítulo VIII De las Infracciones, las Sanciones y Recursos Administrativos (del artículo 75° al artículo 85°): Determinó las infracciones que podían cometerse en la prestación de servicios educativos, así como sus posibles sanciones.

Así, esto complementaba el propósito de la descentralización educativa. Lo más sobresaliente de esta Ley fue el interés de generar la participación de todos los sectores involucrados en la educación, como son: los gobiernos estatales, los padres de familia y la sociedad en general.

La Ley General de Educación reglamentó tanto las facultades exclusivas del gobierno federal a través de la SEP, como las de los estados y municipios. Por una parte, señaló el papel de la federación para preservar y fortalecer la unidad de la educación en el marco de la Constitución y, por otra parte, precisó las tareas complementarias que debían realizar los estados.

En general, en el gobierno salinista, el ANMEB, las reformas constitucionales y la nueva ley de educación fueron el marco básico para descentralizar la educación básica y normal con la transferencia de la responsabilidad de administrar el sistema educativo a los gobiernos estatales.

## **2.3 LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÍODO DE GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994-2000)**

El gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León también visualizó la descentralización como un elemento clave para el desarrollo nacional, pero lo planteó bajo el proyecto de un nuevo federalismo. A diferencia de sus antecesores, afrontó presiones sociales para remediar la todavía centralización; por lo tanto, sugirió la redistribución del poder político, económico y demás funciones educativas como veremos en los siguientes apartados.<sup>38</sup>

### **2.3.1 El Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)**

En junio de 1995, el presidente Zedillo presentó el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), el cual programó la descentralización como parte de un nuevo federalismo, el desarrollo regional de los estados y municipios, y la modernización de la administración pública.

Los principales objetivos del plan fueron:

- Fortalecer la soberanía nacional
- Consolidar el estado de derecho en un régimen de convivencia social
- Construir un pleno desarrollo democrático
- Avanzar a un desarrollo social, bajo los principios de equidad y justicia
- Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable

A continuación revisaremos las ideas principales sobre la descentralización señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

---

<sup>38</sup> Vid., Rodríguez, Victoria E., op. cit., p. 172

Respecto a la soberanía nacional, el Poder Ejecutivo propuso coordinar las dependencias de la Administración Pública Federal y las de los estados; unificar criterios para garantizar la soberanía y seguridad nacional; ampliar y fortalecer el papel de México.

En cuanto al estado de derecho, se pretendió consolidar la seguridad pública con la coordinación intergubernamental. También, determinó las reformas constitucionales en materia de justicia para la mejor organización y funcionamiento de los órganos de justicia locales, respetando la autonomía de los estados y coordinando sus acciones con las del gobierno federal.

Para el desarrollo democrático, se reconoció la centralización en detrimento de los estados y municipios; por lo tanto, se determinó un nuevo federalismo que reconociera la autonomía de las comunidades y respetara las competencias de cada órgano de gobierno en beneficio de la democracia, soberanía, libertad y pluralidad de éstos. Entonces, se planteó lo siguiente:

- Fortalecer el Pacto Federal
- Establecer un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
- Reforzar la vida municipal
- Reformar y modernizar la Administración Pública
- Promover la descentralización administrativa
- Modernizar la gestión pública
- Alentar la participación de ciudadanos y organizaciones civiles con la creación de consejos consultivos

Como parte del cuarto objetivo, el desarrollo social implicó la consolidación de una nueva institución que tuviera concurrencia con los gobiernos federales, estatales y municipales, asumiendo el nuevo federalismo como eje de las políticas sociales. En este sentido se buscó:

— Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos. En cuanto a educación, consolidar del federalismo con el fortalecimiento de las atribuciones y responsabilidades de los tres órdenes de gobierno.

— Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población de acuerdo a los criterios demográficos en los planes y programas de desarrollo económico y social de los estados y municipios.

— Promover el desarrollo equilibrado de las regiones tanto urbano como rural.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo se presentó un listado de programas sectoriales para la descentralización y el nuevo federalismo y son el Programa para un Nuevo Federalismo, Programa de Modernización de la Administración Pública y Programa de Desarrollo Educativo.

### **2.3.2 El Programa para un Nuevo Federalismo (1995-2000)**

El 6 de agosto de 1997, en el Diario Oficial, se publicó el Programa para un Nuevo Federalismo, el cual asumió como objetivos:

- Fortalecer la unidad nacional a partir del pacto federal.
- Vigorizar la autonomía política de los estados.
- Generar un desarrollo político, económico, regional y administrativo en todos los órdenes de gobierno.

Hasta 1996, los avances de este Programa se centraron en cuatro puntos:

- Federalismo Hacendario: Las acciones se encaminaron a incrementar el ingreso, el gasto público y el financiamiento de las entidades federativas. Por tanto, se suprimió la exclusividad federal en el Impuesto sobre Tenencia o Uso de

Vehículos, la Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles y la Ley del Impuesto al Valor Agregado. También se aprobó el Ramo 33 presupuestal para transferir recursos económicos a las entidades federativas y municipios.

- Descentralización de los Sectores de la Administración Pública Federal: Las Secretarías de Desarrollo Social; Salud; Educación; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; la Reforma Agraria; Comunicaciones y Transportes emprendieron diversas acciones para la descentralización en el marco del federalismo.

- Fortalecimiento del Desarrollo Político-Institucional: La Secretaría de Gobernación, mediante las reformas legislativas, estableció un sistema de control constitucional a través de la Suprema Corte de Justicia para dar solución a las controversias constitucionales que surgieran entre la federación, los estados o municipios.

- Fortalecimiento del Control y Desarrollo Administrativo: la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) desarrolló diversos programas de colaboración con los estados y municipios a fin de promover el desarrollo de la administración pública.

En general, entre el Programa y las acciones logradas, vemos que la descentralización y el federalismo se enfocaron en los aspectos económicos, sociales, administrativos y políticos de la administración pública federal a través de la distribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos.

### **2.3.3 El Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000)**

Desde el Plan Nacional de Desarrollo y retomado nuevamente en el Programa de un Nuevo Federalismo, la modernización de la administración fue

uno de los objetivos prioritarios para la cobertura, calidad y efectividad de los servicios públicos.

A partir de un diagnóstico situacional, se encontró una limitada capacidad de infraestructura, centralismo, deficiencia en los mecanismos de evaluación y una inadecuada administración con falta de profesionalización de los servidores públicos. Por lo tanto, se determinó:

*“La identificación de las limitaciones y deficiencias administrativas actuales, así como las causas que las generan, es condición indispensable para avanzar en la modernización del aparato público...”<sup>39</sup>*

Para una administración moderna se establecieron los siguientes objetivos:

- Transformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio.
- Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas.

De estos objetivos, se desglosan subprogramas en cuatro aspectos:

1. Participación y Atención Ciudadana: Buscar la participación de la sociedad a través de sondeos, buzones de sugerencias, encuestas, entrevistas y consultas directas.

2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa: Descentralizar funciones y recursos de la federación hacia los gobiernos estatales y municipales, así como al interior de la administración pública federal. Desconcentrar facultades a órganos con jurisdicción estatal y municipal.

---

<sup>39</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. México, Consultado en: <http://www.presidencia.gob.mx>

3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública: Buscar la calidad de los servicios públicos con el establecimiento de sistemas de evaluación para medir su desempeño.

4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público: Contar con servidores públicos profesionales en la administración pública, con valores éticos y de honestidad, actualizados en conocimientos y habilidades.

De este modo, en el gobierno de Zedillo, notamos que la descentralización y el federalismo perseguían una renovación de la administración pública del gobierno federal, estatal y municipal desde su personal, su funcionamiento, hasta su estructura orgánica. A continuación, específicamente señalaremos la cuestión educativa.

#### **2.3.4 El Plan Nacional de Desarrollo Educativo (1995-2000)**

El Plan Nacional de Desarrollo Educativo (1995-2000), presentado por el presidente Zedillo, tuvo como propósitos fundamentales la equidad, calidad y cobertura de la educación. Entre los objetivos, encontramos ampliar las oportunidades de todos los niveles de educación de la siguiente forma.

En cuanto a la educación para adultos, mejorar la calidad de los servicios, implicaría la formación y actualización de los maestros, modificación de métodos y contenidos para la transmisión de valores y promoción de una cultura de evaluación e investigación. Esto, se lograría a través del apoyo mutuo entre el gobierno federal, estatal y municipal.

En la educación básica para lograr la cobertura y su mejoramiento, en el marco del ANMEB y en la Ley General de Educación, la línea de acción fue consolidar su organización y funcionamiento, es decir:

*“Las autoridades estatales y municipales continuarán asumiendo gradualmente la responsabilidad de la infraestructura y del equipamiento escolar en sus correspondientes ámbitos territoriales.”<sup>40</sup>*

Otra línea de acción fue el perfeccionamiento de los planes y programas de estudio, fortalecimiento del sistema académico de las escuelas normales para la superación y actualización del magisterio, disminución de las desigualdades económicas para la equidad de las regiones y utilización de medios electrónicos en apoyo a la educación.

En la educación media superior y superior, la cobertura, calidad y pertinencia fueron los objetivos prioritarios, así como la organización y coordinación de las instituciones, organismos y subsistemas de los tres niveles de gobierno:

*“Se buscará que los gobiernos de los estados adquieran una mayor responsabilidad con respecto a la educación media superior y superior. Se avanzará en este aspecto mediante estrategias diferenciadas de acuerdo al nivel educativo, al contexto regional y a las capacidades institucionales.”<sup>41</sup>*

Para el financiamiento de la educación, las estrategias fueron destinar mayores recursos, establecer un uso eficiente de éstos y constituir la concurrencia entre el gobierno federal y estatal. En general, el Plan Nacional de Desarrollo

---

<sup>40</sup> Secretaría de Educación Pública. “Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000”. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Vol. XXV, No. 3, México, 1995, p.138

<sup>41</sup> Id.

concebido el desarrollo de la educación con el apoyo de los tres niveles de gobierno. De esta manera las acciones concretas fueron las siguientes.

### **2.3.5 Acciones concretas para la descentralización de la educación en el marco del federalismo**

En el marco de la descentralización de la educación, el Secretario de Educación Pública (SEP), Miguel Limón Rojas trabajó en el reforzamiento del federalismo educativo. Para ello, se realizaron las siguientes acciones<sup>42</sup>.

- *Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE)*: Mediante la firma de convenios, con todos los estados de la federación, se descentralizaron los servicios de construcción, rehabilitación y mantenimiento de las escuelas de preescolar y secundaria en todas sus modalidades (excepto educación especial). Así, los gobiernos estatales asumieron la función de la planeación y la programación en esta materia.
- *Educación media superior y superior*: Se transfirió el sistema de preparatoria abierta a los estados. En materia de acreditación de la educación superior, la mayoría de los estados realizaron las funciones de recibir las solicitudes, evaluar y, en su caso, otorgar el certificado de reconocimiento de validez oficial de estudios a instituciones de este nivel educativo.
- *Libros de texto gratuitos*: Como resultado de la coordinación entre la federación y las autoridades educativas estatales y los ayuntamientos, los libros de texto gratuito de primaria y educación indígena se entregaron oportunamente.

---

<sup>42</sup> Vid., Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Avances y perspectivas: Hacia un nuevo federalismo*. Reunión de trabajo, Aniversario LXXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Querétaro, Qro., Febrero de 1997. Consultado en: <http://www.presidencia.gob.mx>

- *Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)*: Se descentralizaron los servicios del INEA, transfiriéndose recursos y funciones a las entidades federativas, las cuales crearon sus institutos estatales de educación para adultos. Con la descentralización, el INEA conservó la rectoría de la educación para adultos, regulando los modelos pedagógicos, los materiales didácticos y el Sistema Nacional de Acreditación y Certificación de estudios con validez oficial para toda la República, quedando facultado para realizar la evaluación global del sistema.

- *Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)*: Con la firma del Convenio de Coordinación, se realizó la descentralización del CONALEP.

- *Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)*: Las acciones del CONAFE fueron realizadas por las propuestas de los gobiernos estatales. Los estados definieron las necesidades y prioridades de atención y el CONAFE regularizó sus acciones conforme a las mismas.

- *Consejo Nacional de Autoridades Educativas*: La creación de un Consejo Nacional de Autoridades Educativas, para incrementar la calidad de la educación, fue de gran importancia porque a través de él se determinaron los principales lineamientos para la implementación de las políticas educativas nacionales.

- *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)*: Se buscó distribuir la actividad científica y tecnológica en el territorio nacional con el fortalecimiento de los Sistemas de Investigación Regional y la creación de Consejos Estatales de Ciencia y Tecnología.

- *Consejo Nacional para las Culturas y las Artes (CONACULTA)*: Se impulsó la descentralización de las actividades relacionadas con la preservación, investigación y difusión del patrimonio cultural mediante la firma de convenios

específicos establecidos con todas las entidades. El CONACULTA acordó con diversos estados los calendarios para la transferencia de los recursos y la mecánica de operación de las unidades regionales de cultura popular.

- *Comisión Nacional del Deporte (CONADE)*: Los gobiernos estatales se hicieron cargo de la construcción y equipamiento de las instalaciones para el desarrollo del deporte.

Por lo tanto, el gobierno zedillista continuó con los esfuerzos de sus antecesores para descentralizar totalmente la educación bajo un nuevo federalismo. Una vez realizada la transferencia de la responsabilidad educativa del nivel básico, los esfuerzos se encaminaron hacia sectores culturales, científicos, deportivos, etc. que complementarían el traspaso de la educación.

#### **2.4 ANÁLISIS DEL CONTEXTO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN EL PERÍODO 1982-2000**

En tiempos difíciles, política y económicamente, la centralización, incompatible con la necesidad de modernizar el país, originó la desatención de algunas necesidades y demandas básicas; entonces, se pensó en la descentralización de los servicios públicos, como fue el caso de la educación, para ser ofrecidos desde el gobierno estatal y municipal, sin imponer la voluntad federal, es decir:

*“...el reto De la Madrid, Salinas y Zedillo [fue] la reconstrucción de la legitimidad política, la modernización de las estructuras administrativas y la resolución de una crisis económica monumental, simultáneamente...”<sup>43</sup>*

---

<sup>43</sup> Rodríguez, Victoria E., op. cit., p.103

La descentralización fue el acierto para apaciguar la centralización del poder y la toma de decisiones en las actividades sociales, políticas y económicas con la transferencia de algunas facultades constitucionales a otros niveles de gobierno y así mantener la estabilidad del sistema, pero al mismo tiempo, a nivel federal se preservaría el control y el apoyo de los estados.

El gobierno de Miguel de la Madrid, se pronunció a favor de la descentralización de la vida nacional para el desarrollo regional, ajustando las estructuras políticas, económicas, sociales, culturales y administrativas. En el caso de la educación, se sentaron las bases para institucionalizar la descentralización pero sin lograr un proceso dinámico entre los niveles estatales y municipales.

Carlos Salinas de Gortari recalcó la necesidad de democratizar y modernizar el país con el liberalismo social y económico, contexto donde la descentralización, concretamente de la educación, significaría calidad, cobertura y eficiencia. De esta manera, generó la participación social no lograda anteriormente; sin embargo, resguardó todavía los intereses de grupos corporativistas.

Con Ernesto Zedillo, la descentralización bajo un nuevo federalismo hizo énfasis en la modernización de la administración pública. En la educación, se transfirieron sectores como culturales, científicos, deportivos, de enseñanza abierta y tecnológica, etc. que podrían coadyuvar al nivel básico descentralizado sin llegar a un proceso totalmente consolidado.

Durante estos tres sexenios, así fue la descentralización educativa. Sin embargo, a partir de los años ochenta, ésta estuvo estrechamente relacionada con las crisis económicas, políticas y sociales, las cuales influyeron en esta estrategia del gobierno, impidiendo el desarrollo de este proceso descentralizador.

En general, durante los períodos de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, se padeció de déficit presupuestarios, pago de la deuda externa, inflación, desempleo, altas tasas de interés, elevados precios de productos básicos, derrumbes en la bolsa de valores, devaluación del peso, etc., todo esto influyendo en la transferencia de recursos a los estados.

En lo político, la autoridad federal enfrentó desconfianza social manifestada por diversas razones: una mayor presencia de partidos de oposición, levantamientos sociales en algunos estados debido al ejercicio de facultades metaconstitucionales, asesinatos de determinados funcionarios y, en los últimos años, un liderazgo poco efectivo del presidente para mantener el control del gobierno. Esto se materializó cuando el PRI estuvo perdiendo terreno en las elecciones electorales estatales y federales:

*“...la elección de 1982, el PRI logró que casi todos sus candidatos presidenciales obtuvieran regularmente 85% del total de votación. Esto cambio en 1988, cuando Carlos Salinas de Gortari ganó con 51% (muy cuestionado) de la votación, en 1994 fue menor aún el margen de victoria de Ernesto Zedillo”.*<sup>44</sup>

En educación, la descentralización tuvo avances significativos al transferir funciones y facultades administrativas de las escuelas del nivel básico y normal. Sin embargo, ante la influencia de los hechos políticos, económicos y sociales, no existió una plena realización del proceso.

La centralización de la educación estuvo presente, puesto que se mantuvo la estructura burocrática de la SEP, el control normativo de los recursos, la elaboración de planes y programas de estudio, impidiendo el desarrollo libre y autónomo de los estados:

---

<sup>44</sup> Ibid., p. 89

*“...los datos disponibles sugieren que hasta cierto punto la reforma “apaciguo” los deseos municipales [también, estatales] de autonomía política y financiera jamás se otorgó efectivamente [...] la independencia que deseaban. Por el contrario, se les pidió asumieran nuevas responsabilidades y aliviaran la carga del centro creada por las crisis económicas de 1982.”<sup>45</sup>*

Entonces, la descentralización no fue total porque, por mencionar algunos ejemplos relevantes, en el gobierno de Miguel de la Madrid, con todas las disposiciones jurídicas se mantuvo intacto el poder y control del gobierno federal; logrando solamente una delegación de funciones y una desconcentración administrativa.

El gobierno de Carlos Salinas se caracterizó por el uso de facultades constitucionales para remover a gobernadores, mantener la hegemonía de un partido y controlar las recaudaciones fiscales, así se trabajó por encima de los gobiernos estatales.

El sexenio de Ernesto Zedillo tuvo una presidencia débil y de poco liderazgo para ejecutar las políticas públicas, la descentralización y el nuevo federalismo, asimismo hacer frente a las presiones de su partido para mantener el control del gobierno y sociales para diluir el poder en los tres niveles de gobierno.

Las consecuencias de conservar una centralización, a pesar de las políticas públicas para la descentralización, fueron las grandes crisis políticas (1988 y 1994) y económicas (1982 y 1994), las cuales dificultaron las relaciones entre el gobierno federal y estatal. En general, el proceso descentralizador enfrentó, en los tres sexenios, lo siguiente:

---

<sup>45</sup> Ibid., p. 126

- Las crisis económicas originaron la escasez de recursos, la reducción de gasto e inversión en la educación.
- Una burocracia federal que se negó al cambio porque significaba una amenaza a sus prácticas tradicionales, a su poder y permanencia.
- Políticamente, el surgimiento de partidos de oposición cada vez más fuertes en las elecciones políticas, correspondientes a las manifestaciones en contra del sistema, pusieron en juego el proyecto de descentralización del Ejecutivo Federal.
- La falta de las demandas de las dependencias federales, del Sindicato y de los estados, es decir:

*“No existieron fuerzas sociales, ni centrales ni locales, que tomarán el proyecto y lo incorporarán en sus programas o demandas tal vez el hecho de provenir del Ejecutivo fue lo que limitó sus alcances.”<sup>46</sup>*

Durante el período 1982-2000, los tres presidentes gubernamentales realizaron esfuerzos por cumplir con la descentralización de la educación y abatir la centralización. Pero, como toda reforma importante que altera el *statu quo*, necesariamente generó expectativas e interrogantes, principalmente en la SEP, el SNTE y los gobiernos estatales, quienes vieron en juego sus intereses. Por lo tanto, en el siguiente capítulo analizaremos los obstáculos que la descentralización educativa enfrentó.

---

<sup>46</sup> Bazdresch, Carlos, et al (comp.), *México auge, crisis y ajuste*. México, FCE, 1982, p. 441

## **CAPÍTULO 3. ALGUNOS ACTORES QUE OBSTACULIZARON EL DESARROLLO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA (1982-2000)**

### **3.1 LA CENTRALIZACIÓN EDUCATIVA**

En el capítulo anterior, vislumbramos cómo se desarrolló la política educativa para promover la descentralización, así como los principales logros en acciones concretas. Ahora, para tener una visión más amplia de cuáles fueron los obstáculos de este proceso, nos concentraremos en los principales protagonistas: en la burocracia gubernamental de la SEP, sindical (SNTE) y en los gobiernos estatales.

Para el estudio de la relación entre la SEP y el SNTE en el proceso descentralizador, empezaremos con una breve descripción de sus orígenes, su formación y consolidación como organizaciones burocráticas en un contexto de centralización de la educación con el fin de conocer cómo esto facilitó o impidió el desarrollo de la descentralización educativa en los estados.

#### **3.1.1 La Secretaría de Educación Pública**

La creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en 1921, respondió a la necesidad de unificar, reorganizar e institucionalizar la educación a nivel nacional, respetando las atribuciones y funciones de los estados y municipios concebidas en el artículo 3° de la Constitución de 1917 para establecer escuelas dentro de su jurisdicción.

Sin embargo, con el propósito de expandir el sistema de educación elemental mediante su 'federalización', el gobierno federal empezó a administrar la educación de los estados y municipios, al considerarlos incapaz de solventar con recursos financieros las necesidades educativas (que en este caso significaba realmente una centralización). En sus memorias, el entonces Secretario de Educación Pública, Vasconcelos, advirtió en la centralización una medida transitoria que en algún tiempo podía regresar el control de la educación a los estados y municipios.

En ocasiones se realizaron convenios entre la SEP y las entidades, dependiendo de las circunstancias de cada una, para trabajar conjuntamente en la creación de escuelas y apoyarlas económicamente, finalmente sólo fueron estrategias que permitieron a la federación absorber totalmente la educación y tomar a su cargo las escuelas, argumentando que ésta se encontraba en decadencia.<sup>47</sup>

Las reformas constitucionales al artículo 3° (en 1921 y 1934) y la falta de un marco jurídico que determinará las relaciones entre el Ejecutivo y los gobiernos locales, el gobierno federal por medio de la SEP aumentó sus facultades constitucionales, la concentración de poder y la toma de decisiones para ampliar y masificar la educación.

El crecimiento acelerado del sistema educativo, durante los años veinte y treinta, se presentó con una pesada organización burocrática y corporativa de la SEP, es decir, con un gran número de oficinas, dependencias, subdirecciones y personal que en su momento logró avances importantes como la reducción del analfabetismo y aumento de la matrícula en la educación elemental.

---

<sup>47</sup> Vid., Pardo, María del Carmen, op. cit., p. 51

En los años cuarenta, se hizo pública la intención de centralizar absolutamente la educación. Así, el gobierno federal consiguió el control y la responsabilidad total de la educación, en los estados se estableció un subsistema federal y, en otros casos, se mantuvo el estatal pero obligado a seguir los lineamientos federales.<sup>48</sup>

Con la federalización (centralización) de la educación, simultáneamente se desarrolló la unificación de sindicatos para formar uno solo a nivel nacional, el cual se encargaría de mantener controlados a los diversos agrupamientos geográfica, administrativa y profesionalmente distribuidos.

### **3.1.2 El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación**

Desde su creación (1943), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) tuvo rasgos centralizadores, se conformó a partir de la subordinación de varios sindicatos como el Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Educación (SMMTE), Sindicato Único de Trabajadores de la Enseñanza (SUNTE), Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM), Frente Único Nacional de Trabajadores de la Educación (FUNTE) y Sindicato Nacional Autónomo de Trabajadores de la Educación (SNATE).<sup>49</sup>

La ampliación acelerada del SNTE fue conjuntamente con la centralización del aparato burocrático de la SEP. En todo momento, el gobierno apoyó constantemente su creación y, como consecuencia, se circunscribió en el partido oficial y en la SEP, de esta forma el gobierno federal mantuvo la garantía de

---

<sup>48</sup> Vid., Observatorio Ciudadano de la Educación. "Federalismo educativo". *La Jornada*. Comunicado No. 45, México, diciembre de 2001. Consultado en: <http://www.observatorio.org/comunicados/comunicado45.html>

<sup>49</sup> Vid., Ornelas, Carlos. *El Sistema Educativo Mexicano: La transición de fin de siglo*. México, FCE, 1998, p. 237

aplicar las políticas educativas en todo el país, disminuyendo gradualmente la disidencia de los maestros.

El Sindicato llegó a monopolizar los intereses laborales, profesionales y políticos y, con presencia a nivel nacional, adquirió ingerencia en las direcciones educativas de la federación y los estados. También, redefinió actitudes, objetivos y agrupamientos preexistentes a una nueva dinámica para la defensa del salario, del empleo y de las condiciones de trabajo. Sin embargo, obtuvo el control de la carrera profesional, administrativa y política e incluso la permanecía de los maestros en sus puestos.<sup>50</sup>

Aún cuando se formó como un organismo único, el Sindicato enfrentó resistencias tanto de los gobiernos estatales y de las asociaciones magisteriales en los estados, las cuales duraron y se mantuvieron por varios años al advertir las consecuencias de una estructura centralizada.

El Sindicato se caracterizó por tener una estructura con rasgos de centralización debido a su legislación laboral que permitió un solo sindicato en cada una de las unidades burocráticas; sus reglamentos de las condiciones generales de trabajo y de escalafón de la SEP; sus estatutos y a la expansión de los servicios de educación básica por encima de las acciones educativas de los gobiernos locales.<sup>51</sup>

De igual forma, fue una organización compleja por la diversidad de los grupos que la integraron; burocrática porque el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) dispuso de suficiente poder para tomar decisiones, sin la intervención de las bases corporativas e incondicional al gobierno (SEP) y al partido oficial; caracterizada por

---

<sup>50</sup> Vid., Pardo, María del Carmen, op. cit., p. 66

<sup>51</sup> Vid., Ibid., p. 67

el charrismo, el caciquismo debido a la falta de democracia, la pluralidad de maestros y de recursos económicos.

En los años cincuentas, el gobierno federal percibió con optimismo la ampliación de la SEP y del SNTE a nivel nacional, aunado al crecimiento y la diversificación del sistema educativo nacional con la duplicación de escuelas federales y, al mismo tiempo, sin considerar con el aumento del número de maestros incorporados al sistema.

Por sus peculiaridades, el Sindicato apoyó e hizo posible que la SEP pudiera ejercer sus funciones educativas, a cambio el gobierno respetó su vida interior, por tanto fue un intercambio de concesiones. Así, la relación SEP-SNTE mantuvo una estabilidad favorable para la centralización de la educación.

### **3.1.3 La relación SEP-SNTE en el marco de la centralización educativa**

Durante la década de los cincuentas, el sistema educativo conservó dos grandes organizaciones burocráticas: la SEP y el SNTE, las cuales se mantuvieron en un intercambio político interburocrático, donde la lealtad electoral y el apoyo a las políticas públicas eran compensados por diversos beneficios y bienes.<sup>52</sup>

Con esta alianza el Sindicato recibió muchas ventajas para sus miembros como aumentos salariales, mejores prestaciones, mayores contrataciones, permisos, licencias y un sinnúmero de plazas, pero siempre bajo una negociación centralizada.

---

<sup>52</sup> Vid., Reséndiz García, Ramón. "Reforma educativa y conflicto interburocrático en México 1978-1988." *Revista Mexicana de Sociología*. No. 2, Vol. 54, México, Abril-Junio 1992, p.4

Otros rendimientos adicionales fueron posiciones políticas en congresos, gobiernos de los estados y ayuntamientos. También, el magisterio asumió la oportunidad de ser funcionario en la administración pública, ocupando puestos en las subdirecciones y direcciones generales de la propia SEP.

Mientras se sostuvo la estrategia de centralizar la educación, disminuyeron las diferencias entre la SEP y el SNTE, la relación fue de cooperación y de negociación interburocrática, todo consistió en crecer, lo que para la Secretaría significó dejar obrar respecto a la expansión de la educación, para el Sindicato fue aumentar su membresía y poder.<sup>53</sup>

Sin embargo, existió la posibilidad de una lucha política. Los puestos administrativos de la SEP fueron constantemente demandados tanto por los mismos empleados públicos como por la gran membresía del SNTE. Pronto, la relación entre las dos burocracias se convirtió en una disputa de poder al interior de la SEP. Ante estas condiciones políticas, el magisterio se declaró renuente para seguir apoyando el proceso de centralización.

En los años sesentas, se buscó revertir el proceso con proyectos de desconcentración y, posteriormente, de descentralización, debido a la excesiva centralización de la educación; los resultados de ineficiencia administrativa en la Secretaría, pues ésta fue una de las más grandes instituciones públicas (Anexo 1 y 2); los levantamientos de maestros disidentes por la falta de democracia en el Sindicato; una relación SEP-SNTE deteriorada y una negociación dificultosa entre cúpulas.

Ante los malos resultados obtenidos por la centralización y la existencia de dos grandes burocracias, se empezó a desarrollar la idea de desconcentrar. En 1959, se elaboró el primer proyecto y en 1969, el segundo, pero ninguno de los

---

<sup>53</sup> Vid., Pardo, María del Carmen, op. cit., p. 72

dos logró realizarse. En los años setentas, fue cuando se inició el proceso de desconcentración mediante la creación de delegaciones a nivel estatal.

La desconcentración y el establecimiento de organismos desconcentrados fueron las bases para realizar la descentralización de la educación en los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y, posteriormente, Ernesto Zedillo Ponce de León. De este modo, la preocupación por mejorar la educación mediante su descentralización se encontró en la política pública federal.

### **3.2 LA POSICIÓN DE LA SEP Y EL SNTE RESPECTO A LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN**

#### **3.2.1 La descentralización y la reestructuración de la SEP**

La idea de descentralizar efectivamente fue un hecho por una relación exasperada entre SEP-SNTE y los problemas administrativos de centralización. Sin embargo, las reacciones no se hicieron esperar, los empleados administrativos y docentes afiliados al SNTE declararon su oposición.

En el caso de la Secretaría había dos proyectos, el reformista y el conservador.<sup>54</sup> El reformista se pronunció a favor de una racionalización administrativa y de la descentralización para hacer eficiente los procedimientos de la asignación de plazas y recursos, así como la prestación del servicio educativo a través de criterios técnicos y no personalistas. Así, la SEP cambió su estructura organizacional, ante los decretos de modificación del Reglamento Interior (Anexo 3 y 4).

---

<sup>54</sup> Vid., Street, Susan. "Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP." *Perfiles Educativos*. No. 7, México, Octubre–Diciembre 1984, p.15

Justamente, el profesor Víctor Hugo Bolaños, Coordinador General para la Descentralización Educativa de la SEP, declaró lo siguiente:

*“...este proyecto acabaría con la incoherencia de los programas educativos, se atenderían regionalmente las necesidades de los habitantes de cada estado; la educación sería más objetiva y precisa; disminuiría el gigantismo burocrático...”*<sup>55</sup>

El proyecto conservador, conformado por el magisterio que ocupaba puestos dentro de la SEP, se opuso a los cambios, los cuales significaban romper con los hábitos, los intereses del *statu quo*, el control sindical del nivel operativo, la asignación de plazas, puestos y recursos, y la relación entre la cúpula sindical y autoridad estatal.

Sin embargo, el cambio fue necesario por los problemas de la administración de la educación, entre los cuales, los más importantes fueron<sup>56</sup>:

- Demasiadas líneas de autoridad sin coordinación
- Desorden administrativo entre las direcciones generales de la SEP
- Conflictos interburocráticos entre SEP-SNTE
- Desequilibrios en la distribución del servicio educativo entre los sectores urbanos y rurales
- Lentitud en los trámites
- Concentración de poder entre dos burocracias (SEP-SNTE)
- Funcionamiento rutinario de las funciones
- Mayor presupuesto para un gran número de gastos, principalmente en los salarios

---

<sup>55</sup> Apud., Meneses Morales, Ernesto. *Tendencias educativas oficiales en México 1976-1988*. México, CEE-UIA, 1988, p.436

<sup>56</sup> Vid., Álvarez, Isaías. “La descentralización”, en Gilberto Guevara Niebla (comp.), *La Catástrofe Silenciosa*. México, FCE, 1997, pp. 163-164

- Duplicación de funciones
- Falta de comunicación
- Un sistema educativo inoperante

Con un nuevo reglamento interior en 1982, la Secretaría sufrió cambios en su organización, esto con el fin de hacer una reestructuración profunda y completa del aparato burocrático a una organización más simple e integrar a los nuevos organismos promotores de la descentralización en los estados (Anexo 5).

Otras finalidades de la descentralización fueron aislar el conflicto magisterial en las entidades federativas porque resulto difícil atender las demandas laborales de esta índole, en momentos de crisis económica; tener el control de la educación, la cual prácticamente estaba en manos del SNTE; y lograr la eficiencia en la administración de la educación.

### **3.2.2. La postura del SNTE ante la descentralización de la educación**

Mientras tanto, conjuntamente con el proceso de descentralización, al interior del SNTE también había cambios importantes. Una nueva dirigencia surgió, encabezada por Carlos Jonguitud Barrios y su organización paralela al Comité Ejecutivo Nacional (CEN), Vanguardia Revolucionaria, la cual esperaba continuar y completar la centralización de la educación y acentuar el liderazgo monopolizador del SNTE dentro del gobierno federal a través del PRI y de la SEP.

Por lo tanto, el SNTE, como una organización burocrática y al recibir muchas ventajas de la centralización, rechazó la descentralización porque sentía la pérdida de su estructura nacional y única, su poder y sus beneficios. Así, lo hizo notar el profesor Alberto Miranda, Secretario General del SNTE, al criticar la descentralización, dijo:

*“[El proceso de descentralización] haría desaparecer la uniformidad en la educación. Produciría una dispersión ideológica de la enseñanza [...], ajeno al SNTE, creaba muchos problemas, lastimando la estructura unitaria de la organización sindical...”<sup>57</sup>*

El SNTE argumentó la falta de mecanismos claramente precisos y definidos por los cuales se iba a llevar a cabo la descentralización y todo hizo pensar en la posibilidad de fraccionar el Sindicato en una confederación, es decir, en varios sindicatos regionales sin una vinculación entre sí. Esto se manifestó en una ponencia presentada en la Reunión Nacional de Vanguardista y se expresó lo siguiente:

*“La presencia de un delegado general de la SEP en cada entidad federativa, así como la [...] de subdelegaciones, direcciones generales y coordinaciones en los diferentes niveles educativos, nos llevan a buscar equivalencias sindicales para garantizar que nuestra organización cumplirá con uno de sus deberes primordiales, que es el de establecer el justo equilibrio entre la autoridad y los trabajadores, a fin de que aquella no cometa ningún abuso ni exceso en sus atribuciones.”<sup>58</sup>*

Al mismo tiempo, emergió con mayor fuerza un grupo de maestros disidentes organizados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), los cuales estuvieron en contra de la dirección nacional del Sindicato y de Vanguardia Revolucionaria por las malas condiciones de trabajo, los bajos salarios y la falta de democracia.

En el caso de la descentralización, en un principio, la CNTE estuvo a favor porque significaba lograr sus aspiraciones de consolidar y aumentar su influencia

---

<sup>57</sup> Meneses Morales, Ernesto, op. cit., p. 463

<sup>58</sup> Apud., Arnaut Salgado, Alberto. *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*. México, CIDE, 1992, p. 22

en el Sindicato, a nivel nacional, luego se mantuvo en reserva y desconcierto, finalmente, en abril de 1983, manifestó su oposición.

Así, la CNTE advirtió que la descentralización afectaría el financiamiento de la educación, las condiciones de trabajo del magisterio y la equidad entre las regiones.<sup>59</sup> En consecuencia, luchó por mantener la integridad del Sindicato sin involucrarse en el CEN.

### **3.2.3 La descentralización y una nueva relación entre SEP-SNTE**

Desde los años setentas, la relación de la SEP con el SNTE se había agotado y las contradicciones fueron cada vez más. El SNTE exigió mayores posiciones políticas en los niveles de gobierno, en la SEP y en el partido oficial, a través de Vanguardia Revolucionaria. Cada vez más, se disputaron por el control del personal y de puestos intermedios y bajos.

Los conflictos se agudizaron cuando la Secretaría estableció formalmente la descentralización y por la caída de los salarios del magisterio, debido a la crisis económica del país. En lugar de proseguir con el incremento de la educación, buscó la calidad del sistema educativo, asimismo la eficiencia de la formación del magisterio y de los procesos administrativos de la SEP.

Conforme avanzó la descentralización, el SNTE se encontró presionado por parte de la SEP y de los maestros disidentes. Entonces, intentó apoderarse del proceso descentralizador, demandó puestos claves en los nuevos organismos estatales, en algunos casos, impidió la transferencia de la educación a los estados, en cuanto a los recursos y la asignación de plazas.

---

<sup>59</sup> Vid., Noriega Chávez, Blanca Margarita. *Crisis y descentralización educativa en México 1982-1988*. México, UPN, p.10

Para aminorar la situación, las autoridades federales invitaron a los maestros a participar en el proceso, pues sin ellos no se podía realizar. Así, Miguel de la Madrid lo hizo notar en su discurso de inauguración del XIII Congreso Nacional, reiteró llevar a cabo la descentralización y explicó cuál sería la situación del magisterio:

*“La descentralización educativa no debe entenderse como un acto aislado del gobierno, sino como parte de una estrategia general que se proyectará sobre todos los aspectos de la vida de México [...]. Pero debo dejar categóricamente establecido, para aclarar dudas de buena fe y malicias sin fundamento, que esta forma de organización no tiene el propósito de menoscabar los derechos que los maestros han ganado en duras batallas, ni interferir en el manejo interno de sus asuntos sindicales. La democracia nacional no puede constituirse sobre la violación de los derechos individuales, gremiales o de clase, sino precisamente, mediante las acciones que el gobierno y la sociedad realizan para preservar y defender los derechos de todos los hombre y de todos los grupos sociales.”<sup>60</sup>*

Ante las presiones sindicales, y para evitar la masificación del conflicto interburocrático, se formó la Comisión Mixta con representantes de la Secretaría y del Sindicato, los cuales analizaron el tema, negociaron las condiciones en que se daría la descentralización y la titularidad de los nuevos puestos.

Después de la negociación, se determinó un decreto en el cual se limitaba el proceso de la descentralización, justamente el Sindicato consiguió concesiones respecto a la vigilancia de la relación laboral con la Secretaría, a las condiciones de trabajo y al sistema mixto y centralizado de escalafón.<sup>61</sup> El conflicto no desapareció aún cuando se llegó a este acuerdo.

---

<sup>60</sup> Apud., Arnaut Salgado, Alberto, op. cit., p. 28

<sup>61</sup> Vid., Ibid., p. 32

Al final del sexenio de Miguel de la Madrid, el proceso fue limitado. Primero, por el fortalecimiento del Sindicato después de tomar a su cargo la descentralización educativa con la ocupación de puestos claves en los organismos descentralizados de los estados.

Segundo, por la falta de acercamiento entre la SEP y los gobiernos estatales, pues sólo se llegó a firmar convenios con algunos de ellos, donde las negociaciones fueron más fáciles, ocasionando que la transferencia fuera desigual entre las entidades federativas.

En general, el proceso fue lento e interrumpido por las complicadas negociaciones interburocráticas. La relación SEP-SNTE, en tanto, quedó de la siguiente manera<sup>62</sup>:

- Aparecieron nuevas instancias organizacionales como delegaciones, direcciones generales, unidades de servicio, etc., las cuales trataron directamente con el magisterio a nivel estatal.
- Se interrumpió y redefinió la relación entre las autoridades educativas estatales con las autoridades centrales.
- Los gobiernos y las autoridades educativas estatales tuvieron la posibilidad de incorporarse como nuevos actores en los organismos de la SEP dentro de su jurisdicción.
- Se acercó la oportunidad de resolver asuntos sustantivos de la educación mediante la toma de decisiones en los lugares adecuados.

---

<sup>62</sup> Vid., Pardo, María del Carmen, op. cit., pp. 77-78

Aún con los intentos de descentralización, no se restringió el crecimiento de la SEP (Anexo 6) y el control sobre el SNTE, al contrario, sólo se fortaleció en el momento que el gobierno federal asentó las bases para realizar la transferencia de la educación a los estados, aprovechando el ambiente de inestabilidad al interior del Sindicato con la presencia de grupos disidentes.

### **3.2.4 La transferencia de la educación**

La crisis salarial, las condiciones de trabajo de los maestros, la pérdida de posiciones en todo el país por el ascenso paulatino de la CNTE a puestos sindicales y la falta de control sindical de Carlos Jonguitud fueron elementos fundamentales para lograr la descentralización de la educación.

También, el debilitamiento del liderazgo de Carlos Jonguitud fue inminente. En 1989, la destitución de Vanguardia Revolucionaria fue un rasgo descentralizador del Sindicato pues significó dejar a varias secciones regionales sin una organización central, reacomodando nuevamente su estructura en direcciones nacionales y seccionales.

Con la nueva dirigencia de Elba Esther Gordillo, surgió otra postura del Sindicato para la realización del ANMEB y la ejecución de la descentralización de la educación básica y normal. Respecto al SNTE, se acordó respetar los derechos laborales del magisterio e integridad del mismo.

Al Sindicato le correspondió adaptarse a los nuevos tiempos para generar nuevos espacios de participación, independiente del PRI; en cuanto a su relación con la SEP, ésta no debía ser tan directa; y realizar la negociación de sus asuntos laborales con las autoridades educativas de los gobiernos estatales.

Por lo tanto, el Sindicato y la Secretaría sufrieron una descentralización política en su actividad y no en su estructura organizacional. En el caso del SNTE, la CEN solamente perdió presencia en las secciones sindicales y el magisterio disidente buscó una mayor relación con las autoridades estatales, independientemente de la Comité Ejecutivo. La Secretaría transfirió funciones administrativas y operativas para el manejo de la educación a nivel estatal.

La transferencia de la educación fue en 1992 con la firma del Acuerdo Nacional de Modernización Educativa, la reforma del artículo 3º y la Ley General de Educación, con este marco legislativo, se definieron las facultades federales, estatales y las concurrentes entre los tres niveles de gobierno. La distribución de funciones fue de la siguiente manera<sup>63</sup>:

*Funciones y atribuciones del gobierno federal:*

- Normativa: Elaborar planes y programas de educación básica a nivel nacional; editar y actualizar los libros de texto gratuitos; autorizar el uso de material didáctico y el contenido regional para planes y programas de estudio; regular el subsistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio; establecer el calendario escolar a nivel nacional; llevar un registro nacional de las instituciones educativas; y fijar los lineamientos para la integración y funcionamiento de los consejos de participación social.
- Compensatoria: Impulsar acciones para reducir y superar las disparidades, atendiendo las zonas con mayor rezago.
- Evaluatoria: Aplicar procedimientos de evaluación al sistema educativo nacional.

---

<sup>63</sup> Vid., *Ley General de Educación Pública*. México, 2000, pp. 8-21

- Distributiva: Distribuir, a partir del presupuesto federal, los recursos a los estados.
- Vigilancia: Inspeccionar el cumplimiento del artículo 3º constitucional, de la Ley General de Educación y de sus demás disposiciones normativas y reglamentarias, asegurando el carácter nacional de la educación.

*Funciones y atribuciones de los estados:*

- Operativa y de dirección: Asumir la dirección y responsabilidad de la operación técnico-administrativa de los establecimientos estatales y municipales de la educación básica, normal, indígena y especial; ajustar el calendario escolar con base en el de la SEP; prestar servicios de actualización, formación y superación profesional del magisterio; atender las relaciones jurídicas, sindicales y laborales de los trabajadores adscritos a la educación; negar y revocar autorización a los particulares para impartir educación.
- Financiamiento: Atender los gastos de la educación estatal.
- Promoción y gestión: Promover la participación de los municipios y proponer contenidos regionales, sujetos a la aprobación de la federación.

*Funciones y atribuciones de los municipios:*

- Operativa: Prestar servicios educativos de cualquier tipo y modalidad; apoyar a los estados para realizar cualquier actividad en beneficio de la educación; dar mantenimiento y equipamiento a las escuelas públicas con recursos de la federación; y atender las recomendaciones de los consejos municipales.

*Funciones y atribuciones concurrentes:*

- Promoción y gestión: Promover la extensión de la educación y prestar servicios educativos; fomentar la investigación, actividades artísticas, culturales y físico-deportivas; y atender las escuelas localizadas en zonas aisladas y marginadas.
- Operación: Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, y prestar servicios bibliotecarios.
- Financiamiento: Responder a los requerimientos educativos, donde la federación otorga los recursos económicos necesarios y los gobiernos estatales los administran.

También, se anunció la participación de la sociedad por medio de Consejos de Participación Social a nivel nacional, estatal, municipal y escolar. Estas instancias tendrían la finalidad de fomentar la intervención de todos los grupos que conformaban el sector educativo.

Los Consejos de Participación Social se establecieron como una organización nacional de consulta, sus funciones fueron colaborar y apoyar en la elaboración y realización de las políticas para elevar la calidad de la educación, informar sobre las evaluaciones realizadas por las autoridades educativas y opinar en aspectos pedagógicos. Estos se integraron con representantes de padres de familia y sus asociaciones, de maestros con su Sindicato, autoridades educativas y sectores sociales interesados en la educación.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Vid., Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. *La federalización de la educación básica: ¿Mecanismo apropiado para la reorganización del Sistema Educativo Nacional?*. México, SNTE, 1994, pp. 13-14

Por otro lado, en cada uno de los estados, los gobiernos asumieron la responsabilidad de crear el Consejo Estatal de Participación Social como instancia de consulta, orientación y apoyo; de igual forma, se integrarían como los Consejos de Participación Social a nivel nacional.

En el caso de los municipios, los Consejos de Educación generarían la participación, junto con las autoridades municipales, de padres de familia, maestros, directivos de escuelas, organizaciones sociales y demás interesados. Por último, en cada escuela pública se establecería un Consejo Escolar.

La reorganización del sistema de educación básica y normal significó la transferencia, a los gobiernos estatales, de más de 1000 mil edificios escolares e inmuebles; 22 millones de bienes muebles; 2 millones de alumnos de preescolar, 9 millones de primaria, 2.5 millones de secundaria y 75 mil estudiantes de normal; 513 mil plazas de maestros y 115 mil puestos administrativos.<sup>65</sup>

A partir de la descentralización de la educación, la SEP sufrió una reestructuración administrativa, pues adoptó una nueva organización que, en comparación a los años setentas y ochentas, fue mucho más simple y funcional (Anexo 7, 8 y 9).

La recepción de la educación sucedió de diferentes maneras en cada uno de los estados. En veintiséis estados se crearon sus organismos estatales descentralizados para recibir las funciones correspondientes, los muebles, los inmuebles y el personal (fue una transferencia indirecta, donde el personal no dependió de los gobiernos estatales, sino de los órganos descentralizados, haciendo que la integración fuera más lenta) y en los cinco restantes, estos absorbieron directamente las oficinas de la SEP que tenían en cada uno de ellos.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Vid., Ornelas, Carlos, op. cit., p. 307

<sup>66</sup> Vid., Pardo, María del Carmen, op. cit., p. 83

### **3.2.5 La situación educativa de los estados respecto a la descentralización**

Luego de haberse declarado formalmente la descentralización de la educación básica y normal a los estados, éstos realizaron convenios y reuniones con la Secretaría para exponer y analizar el desarrollo de la administración educativa a nivel estatal.

Sin embargo, la relación entre gobierno federal y gobiernos estatales, ante esta nueva forma de operar el sistema educativo, fue de reclamación. Para la SEP, los gobiernos faltaron con algunas de las funciones conferidas como apoyar con la información necesaria para hacer las evaluaciones nacionales de la educación y el uso de los recursos fue aplicado para otros fines, diferentes a los educativos.<sup>67</sup>

Mientras tanto, los gobiernos se quejaron de una mala repartición del presupuesto pues era desigual entre las entidades por la falta de criterios y lineamientos, además, en su mayoría, todos eran destinados al personal. También, hubo inconformidad por el funcionamiento de los programas compensatorios pues no combatían a fondo las desigualdades económicas y educativas entre las entidades.

Ante el problema del presupuesto, los gobiernos estatales decidieron hacer un frente común para regresar la responsabilidad de la educación al gobierno federal, principalmente aquellos estados que sufrieron rezagos educativos por las dificultades económicas como endeudamiento y déficit presupuestario, tal fue el caso de Zacatecas, Veracruz, Nuevo León, Sinaloa, Chiapas.

---

<sup>67</sup> Vid., Observatorio Ciudadano de la Educación. “¿Avanza la descentralización educativa?”. *La Jornada*, Comunicado No. 7, Abril 1999. Consultado en: <http://www.observatorio.org/comunicados/comunicado7.html>

Pero, las entidades que decidieron formalmente dar este paso fueron Tlaxcala, Guerrero y Oaxaca. En el caso de Oaxaca, José Murat fue el primer gobernador que informó al ejecutivo federal la decisión de terminar con el ANMEB y de devolver a la federación las responsabilidades del servicio educativo por la falta de recursos financieros propios y federales:

*“Nadie está obligado a lo imposible y Oaxaca no puede obligarse a pagar los crecientes gastos de los servicios educativos cuando no tiene recursos propios para ello y ha sufrido disminuciones en las participaciones y transferencias federales que recibe.”<sup>68</sup>*

Ante un déficit presupuestario por el endeudamiento del estado, la falta de recursos propios y de apoyo federal, Alfonso Sánchez Anaya, gobernador de Tlaxcala, también se declaró incompetente para cumplir con la responsabilidad educativa y decidió regresarla, así lo hizo notar:

*“Es un contrasentido todo esto; se habla de nuevo federalismo y de cuestiones de descentralización, y, por el otro lado, el Gobierno Federal ahoga a los estatales al no apoyarnos...”<sup>69</sup>*

El gobernador de Guerrero, René Juárez Cisneros, solicitó el apoyo de las autoridades federales, de lo contrario también daría marcha atrás con el ANMEB:

*“De tal manera que así como lo hizo Oaxaca (y Tlaxcala), vamos a tomar esta decisión si no contamos con el respaldo y apoyo del Gobierno Federal.”<sup>70</sup>*

---

<sup>68</sup> Torre, Wilbert e Iván Rendón. “Regresa Murat educación a Federación”. *Reforma*. México, 17 diciembre de 2001. Consultado en: <http://www.reforma.com/nacional>

<sup>69</sup> Nava, Juan Ramón. “Pide Tlaxcala más fondos para educación”. *Reforma*. México, diciembre 2001. Consultado en: <http://www.reforma.com/nacional>

<sup>70</sup> Guerrero, Jesús. “Anuncia Guerrero devolver educación”. *Reforma*. México, diciembre 2001. Consultado en: <http://www.reforma.com/nacional>

Para regresar la educación a la SEP, las entidades federativas se basaron en el hecho de que en ningún momento el ANMEB impedía esta posibilidad. Mientras tanto funcionarios públicos calificaron a los gobernadores estatales como incapaces para responder ante los problemas.

En general, los mayores gastos de los gobiernos estatales fueron salarios, aguinaldos, bonos y prestaciones del gran número del personal laborando en el sector educativo. Las entidades federativas demandaron mayor participación, responsabilidad y solidaridad federal.

Sin embargo, funcionarios federales retaron a los estados a encontrar soluciones, argumentando que no podían terminar con el Acuerdo pues era una de sus obligaciones de acuerdo al artículo 27 de la LGE. Además, señalaron el compromiso tanto del gobierno federal como el de los estados para encontrar mecanismo eficientes en el empleo y la distribución de los recursos.

Así, ante la descentralización de la educación, los estados enfrentaron el principal problema de la incapacidad presupuestaria. Sin embargo, existieron otras dificultades que faltaron por superar por medio de una verdadera concurrencia entre el gobierno federal, estatal y municipal.

Finalmente, es claro que la descentralización generó cambios como transferir la educación hacia los estados para que formaran parte de su agenda política, reestableció nuevos actores en la educación, disminuyó gradualmente el papel protagónico y centralista del SNTE y generó nuevas formas de negociación.<sup>71</sup>

Aún con todo, se encontraron elementos que obstaculizaron este proceso para su consolidación. Por mencionar algunos, persistió la oposición de la

---

<sup>71</sup> Vid., Pardo, María del Carmen, op. cit., p. 549

federación para entregar cualquier tipo de poder a los gobiernos locales (principalmente lo vemos en el aspecto financiero) y, a nivel local, hubo personal incapacitado para hacer frente a la administración de la educación. El éxito de la descentralización dependió de la identificación de cada uno de ellos.

### **3.3 LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA COMO UN PROCESO INACABADO**

Después de diseñarse en la política pública, los lineamientos generales como vigorizar el municipio, modernizar el sistema económico, político y social, y fortalecer el federalismo para la descentralización de la educación; no se puede decir que fue un proceso terminado, pues faltó por satisfacer muchos aspectos tan ambiciosos y fundamentales.

Sin duda, para el gobierno federal resultó difícil transferir poder y autoridad a nivel estatal. A continuación revisaremos las principales limitaciones de la descentralización educativa como de índole política, económica, social y cultural, obstáculos que hicieron pendiente el proceso.

#### **3.3.1 La descentralización un proyecto solamente del gobierno federal**

Cuando el gobierno federal decidió llevar a cabo la descentralización educativa y determinó el modo en que se llevaría a cabo este proceso, se observaron aspectos centralizadores, ya que el proyecto no fue claramente definido y explícito en lo técnico y político con la participación de los gobiernos locales. Entonces, se tuvieron dos consecuencias: la subordinación de los estados y la politización del mismo proceso.

En el caso de los estados, la descentralización se concibió como un proceso ambivalente. En momentos de crisis económicas, políticas y sociales, el

gobierno federal buscó mantener su legitimidad por medio de nuevas medidas que favorecieran al sector educativo y, al mismo tiempo, sostener y asegurar el control.

La necesidad de conservar el control y, al mismo tiempo, solventar la administración de la educación en la SEP, se manifestó en transferir solamente problemas financieros, administrativos, laborales y sindicales, pero siempre conservando la dirección de tareas importantes sin ceder totalmente funciones que garantizaran la autonomía de los gobiernos estatales.

La legitimidad se expresó con la propuesta y realización de la descentralización de la educación y el impulso simultáneo del federalismo, una reforma gradual que generaría la eficiencia y la calidad del sistema educativo nacional.

También, la descentralización afectó la esfera política porque subordinó las necesidades estatales y municipales, retocó intereses y poder de grupos sociales y políticos como del SNTE y de la misma SEP, así fue preciso enfrentar resistencias y rehacer negociaciones. Los objetivos iniciales se revirtieron, haciendo el proceso más lento y complejo.

Además, los propósitos preliminares no sobrepasaron el discurso público, poco se avanzó hacia una descentralización total y el desarrollo de éstos se volvieron limitados cuando no se resolvieron o minimizaron todos los problemas por el contrario aparecieron otros.

### **3.3.2 La descentralización centralizada de la educación**

Una vez que el ejecutivo federal a través de la SEP decidió qué, cómo, cuánto y cuándo sería la descentralización de la educación básica y normal se advirtió una descentralización centralizadora. Realmente, ni la federación

pretendió descentralizar por completo ni los estados buscaron recibir otros problemas.

La iniciativa fue diseñada directamente del centro sin tener indicios de que algunos estados o del mismo SNTE hubieran estado de acuerdo con esta transferencia. A pesar de la resistencia, se negoció con los gobernadores estatales mediante la firma de convenios y acuerdos, con el Sindicato se establecieron renegociaciones para determinar el desarrollo de la descentralización, pero siempre bajo las condiciones federales.

Por tanto, la división de responsabilidades fue definida por el gobierno federal. Las funciones de la SEP fueron determinar, normar, evaluar, fijar lineamientos generales y vigilar. Mientras, los estados quedaron facultados para prestar, ajustar, promover y operar el sistema educativo.

Con estos aspectos de centralización, la federación se reservó funciones elementales para recentralizar su poder y mantener el control del sistema educativo, y los gobiernos estatales sólo recibieron tareas administrativas de superficie sin llegar a una descentralización absoluta. Precisamente, Pablo Latapí lo hizo notar así:

*“...todas las funciones importantes en el orden normativo y en el evaluativo [también financiero] quedan asignadas al Poder Federal, mientras que a los estados corresponde sólo las funciones accesorias o meramente operativas, casi siempre condicionadas o sujetas a la supervisión del centro”.<sup>72</sup>*

La descentralización como una medida del centro sólo transfirió asuntos administrativos, laborales y financieros. Asimismo, los estados no fueron concebidos como organizaciones autónomas plenas, exclusivamente les

---

<sup>72</sup> Latapí, Pablo. *Tiempo Educativo Mexicano I*. México, UNAM, 1996, p. 149

correspondió proponer, pero no decidir, quedando subordinados y dependientes ante las funciones y decisiones políticas de la federación.

Entonces, la estrategia de descentralización trasladó algunas facultades educativas pero, al mismo tiempo, recentralizó otras. La presencia de la federación fue más imponente, la participación directa del nivel estatal y municipal fueron restringidas en este proceso.

Otras muestras de que la descentralización quedó pendiente y se mantuvo a nivel central fue la retención del sistema educativo del Distrito Federal, el cual permaneció centralizado en el ámbito del gobierno federal; el limitado apoyo a los estados y municipios para concretar este proceso; y la restricción del proceso al no llegar hasta otro escalón, al nivel escolar.

### **3.3.3 Transferencia homogénea y recepción desigual de la educación a nivel estatal**

La descentralización fue una medida homogénea, es decir, la transferencia de la educación se realizó como un mismo proceso para cada uno de los estados de la República, sin tomar en cuenta las características y particularidades propias y diversas de las regiones.

El traspaso de las funciones, los recursos y la infraestructura hacia los estados fue inmediato y similar. Sin embargo, la recepción fue diferente. Como lo habíamos ya comentado, hubo estados donde se crearon organismos descentralizados para recibir la educación, unos contaron con sus propias oficinas y otros recibieron directamente las instituciones federales. María del Carmen Prado definió esta desigualdad de la siguiente forma:

“...la idea de adoptar una decisión bajo el supuesto de que operará en realidades iguales, dejó pendiente el problema de la integración del sistema federal con los estatales, antes de obtener la anuencia de más de la mitad de los estados (dieciocho contaban con sistemas estatales de educación que [coexisten] con los federales).”<sup>73</sup>

Así, vemos que hubo una gama de situaciones. En primer lugar, algunos estados tuvieron dos sistemas educativos: el federal descentralizado y otro que se encontraba centralizado, el estatal. La principal tarea era buscar la integración de estos.

En segundo lugar, existió en cada estado diferentes necesidades, intereses políticos y económicos, relaciones con el centro, niveles de conflicto político local, capacidades negociadoras y formas de operar la educación. Por lo tanto, ante diversos contextos, era necesario revisar cada uno de ellos para llevar a cabo una descentralización total.

En tercer lugar, con la descentralización de la educación se lograron avances dispares, pues en algunos gobiernos estatales se resguardó el *statu quo* o se diseñaron estrategias heterogéneas bajo capacidades y circunstancias propias, existieron conflictos sociales y políticos con el Sindicato, todo esto dificultó la realización del proceso.

Por último, por las condiciones económicas, algunos estados se encontraron en desventaja con otros. Esto se pretendió resolver a través de los programas compensatorios, promovidos por el ejecutivo federal. Sin embargo, fue una de las tareas más arduas que rebasaron las posibilidades de la misma federación cuando el sistema económico fue tan impredecible.

---

<sup>73</sup> Apud., Gómez Álvarez, David. “Lecciones y asignaturas pendientes de la descentralización educativa”. *Educar: Revista de Educación*. No. 16, México, Enero-Marzo 2001.

### **3.3.4 La centralización administrativa a nivel estatal**

Durante casi dos décadas, el gobierno federal consideró necesario llevar la descentralización educativa hasta el nivel estatal y cerca del municipal. Sin embargo, por las condiciones federales y estatales, existió una centralización administrativa de la educación en los estados.

Cuando se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el gobierno federal transfirió la educación de forma inmediata, lo cual originó la concentración de la administración educativa en los gobiernos estatales.

A nivel estatal se encontraron otras consecuencias para la centralización estatal de la educación, los conflictos políticos y sindicales; las negociaciones y renegociaciones con la federación; la falta de tiempo, de recursos y de capacidades estatales; los cuales originaron una saturación y, al mismo tiempo, procesos burocráticos, difíciles y poco efectivos.

Así, la administración de la educación significó una transferencia de gran magnitud, compleja y rápida que directamente reincidió en los gobernadores estatales y no en los grupos locales como en los municipios, las escuelas o en los Consejos de Participación Social.

Entonces, los acontecimientos como el evitar la recentralización a nivel estatal y trasladar la descentralización de la educación hasta los municipios no fueron tomados en cuenta, en tanto, resultaron tareas difíciles para los gobiernos locales principalmente por la insuficiencia de recursos, infraestructura y personal capacitado.

### 3.3.5 Dependencia financiera de los estados

La Ley General de Educación determinó las facultades del gobierno federal para establecer y distribuir los recursos económicos necesarios a cada uno de los estados de acuerdo a sus egresos y éstos tuvieron la responsabilidad de administrarlos. Al mismo tiempo, los dos niveles de gobierno asumieron el compromiso de financiar la educación. Sin embargo, los estados, ante esta política, siguieron dependiendo política y económicamente de la federación.

Así, la SEP, a través del Ramo 33, distribuyó recursos irreducibles o etiquetados para salarios, prestaciones y gastos de operación; y complementarios, para las prioridades señaladas en los planes de desarrollo.<sup>74</sup> Todas las aportaciones económicas eran para fines educativos y cualquier excedente tenía que ser devuelto a la federación.

Antes de la descentralización, los estados dependían económicamente de la federación, con la nueva responsabilidad educativa, se mantuvieron en peores condiciones, puesto que los recursos federales no correspondieron con sus gastos, principalmente en salarios, prestaciones, aguinaldos, etc. del personal docente y administrativo. Por lo tanto, estuvo presente la necesidad de una reforma fiscal para captar y distribuir sus propios recursos.

La desproporción entre el financiamiento educativo por parte del gobierno federal con respecto al estatal fue una muestra del centralismo fiscal y de la concentración de recursos públicos. Entonces, la federación conservó el control en detrimento de la autonomía de los estados para disponer de facultades como la recaudación y distribución de recursos económicos.

---

<sup>74</sup> Vid., Ornelas, Carlos. "El ámbito sectorial: La descentralización en México, el federalismo difícil" en Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), op. cit., p. 303

### **3.3.6 La situación del SNTE después de la descentralización educativa**

Respecto al SNTE, se especuló la descentralización de su estructura. Sin embargo, el gobierno federal solamente tuvo la intención de aminorar el conflicto magisterial, es decir, resolver a nivel local las demandas políticas de los maestros disidentes. Una vez que se descentralizó la educación, el personal docente y administrativo se reclutó en las instituciones estatales y municipales. Así, se fragmentó en menores proporciones el problema sindical.

Los gobiernos estatales se caracterizaron por tener limitadas capacidades de control para hacer frente a los movimientos y las demandas sindicales cuando el corporativismo sindical no se dismanteló totalmente; así, la federación estableció un nuevo pacto con el Sindicato para modernizarlo y adecuarlo a las nuevas formas de negociación.

Si bien, se pretendió disminuir la centralización de dos organizaciones burocráticas, la SEP y el SNTE. Después de la transferencia de la educación, el SNTE permaneció como una estructura centralizada y como titular del Contrato Colectivo de los trabajadores.

Por lo tanto, las relaciones interburocráticas entre estas dos organizaciones no cambiaron radicalmente. Las autoridades sindicales mantuvieron una relación directa con el gobierno federal en cuanto a las negociaciones salariales a pesar de que los trabajadores fueron empleados estatales.

Del mismo modo, con el traspasó del personal federal a los estados, las autoridades estatales enfrentaron otro problema, la demanda magisterial por la homologación de las condiciones de trabajo. Los gobiernos estatales se encontraron vulnerables para responder a la solicitud de la disparidad entre

salarios, prestaciones, aguinaldos, etc., del personal federal y estatal; mientras tanto, el sindicato reservó sus intenciones para una descentralización total por considerarla una amenaza a sus condiciones laborales.

### **3.3.7 Limitada participación social**

La descentralización de la educación fue una propuesta solamente del gobierno federal, lo cual originó un proceso regulado, impulsado y financiado del centro, donde la participación tanto de los estados y municipios fue totalmente limitada.

Después de la transferencia educativa, como ya vimos, la administración estatal de la educación se mantuvo en una estructura centralizada. Una de las consecuencias de este problema fueron los pocos avances que se tuvieron en cuanto a la participación social a nivel local y regional.

Con el proceso descentralizador de la educación se llegó a entregar poder a los gobiernos estatales, los cuales no tomaron en consideración la posibilidad de distribuir la autoridad entre los diferentes actores sociales para que participaran en la educación.

La formación de Consejos de Participación Social en los niveles estatales, municipales y escolares fue uno de los adelantos importantes de la Ley General de Educación, pero la politización de la descentralización afectó estructuras de poder e intereses de grupos sociales y políticos.

Por tanto, quedó pendiente la participación, dentro de los estados, de los municipios y de los centros escolares, tanto de las autoridades educativas, maestros, padres de familia, alumnos y demás grupos para formar parte en la toma de decisiones y hacer de la descentralización un proceso democrático.

### 3.3.8 El federalismo y la descentralización educativa

El término del federalismo se utilizó en los discursos tanto de los presidentes constitucionales como de los secretarios de educación. El empleo de este concepto fue para darle un tono distinto por el impacto y el efecto que causaría en la descentralización.

Sin embargo, se desvirtuaron los objetivos y propósitos reales de la descentralización de la educación entre los principales actores sociales. Como vimos el marco conceptual de la descentralización y federalismo, son significaciones diferentes.

El federalismo es una forma de organización política del sistema federal, del cual se puede desprender la descentralización como un reparto de responsabilidades, competencias, facultades y poder entre las autoridades federales y estatales. En el sector educativo, Alberto Arnaut lo define así:

*“Ni absoluta autonomía a los estados porque no serían partes de un todo, ni competencias absolutamente absorbentes del gobierno federal porque entonces no tendríamos estados, sino dependencias directas de un gobierno unitario. Por las mismas razones, esa ambigüedad refiere lo que debería ser un auténtico sistema educativo federal: un sistema educativo nacional dentro de un régimen federal de gobierno, en el cual las facultades, las responsabilidades y la función educativa se distribuyan entre los distintos niveles de gobierno, mediante un sistema de facultades exclusivas y concurre...”<sup>75</sup>*

La descentralización de la administración pública es una expresión del federalismo fundamentado en la Constitución para establecer un sistema político

---

<sup>75</sup> Arnaut Salgado, Alberto. “La federalización de la educación básica y normal”. *Perspectivas Docentes*. No. 21, México, Enero-Abril 1997, p. 20

federal. Es decir, de la federalización se da un paso hacia la descentralización política y administrativa o viceversa.

De esta manera, advertimos que después de transferirse facultades de la educación a los estados y municipios, la descentralización fue un proceso incompleto pues enfrentó limitaciones políticas, económicas y sociales y sin darle sentido a nuestro sistema federal.

En definitiva, el principal reto de la descentralización educativa es llegar a ser un proceso pleno, donde la presencia federal se encuentre limitada solamente a resguardar la integración nacional del sistema educativo, las facultades y competencias estén definidas claramente para los estados y municipios. En el siguiente capítulo analizaremos las perspectivas de la descentralización educativa.

## **CAPÍTULO 4. PERSPECTIVAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO**

Si bien, la descentralización se diseñó en cada uno de los documentos oficiales de los sexenios del período 1982-2000, las condiciones políticas, económicas y sociales de la educación demoraron la realización de lo planeado. En consecuencia, la transferencia educativa fue un hecho tan sólo parcial que no avanzó a la velocidad esperada para llegar a ser un proceso pleno.

La descentralización de la educación básica y normal, como lo consideramos anteriormente, se contrapuso con una serie de obstáculos, los cuales evidenciaron escenarios difíciles y, al mismo tiempo, nuevas posibilidades y un camino largo por recorrer.

En este siguiente capítulo, para entender cuál será la realidad educativa en los próximos años, se reflexionarán las posibles perspectivas de la descentralización, así como los retos a superar por cada uno de los niveles de gobierno.

### **4.1 UNA VISIÓN GENERAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN A FUTURO**

Tanto la centralización como la descentralización son procesos con ventajas y desventajas, dependiendo de las condiciones extremas en que se presentan o de su ejercicio exagerado, sus beneficios pueden generar graves consecuencias.

Una inmoderada centralización forma un gobierno autoritario y autocrático; limita la participación social, la autonomía, las atribuciones y competencias de los

demás niveles de gobierno; y se caracteriza por una administración pública burocrática.

La extrema descentralización conforma un sistema anárquico caracterizado por la autarquía, la dispersión y la desarticulación entre los niveles de gobierno, disgregando la unidad nacional por los intereses particulares y generando desequilibrios sociales y regionales.

Por lo tanto, en casos exorbitantes, la centralización es tan nociva como la descentralización no es tan conveniente. Por ejemplo, ante los resultados obtenidos, en el caso de Francia se buscó revertir la centralización con la descentralización y en el Reino Unido hay un proceso para restablecer la centralización.<sup>76</sup>

De esta manera, la descentralización se lleva a cabo en varios países y los efectos son múltiples, unos demuestran mayor autonomía de los gobiernos locales y otros presentan la falta de elementos necesarios para obtener mayores repercusiones a favor de los estados.

En el caso de México, una vez transferido el sistema educativo, el término de descentralización genera una inquietante incertidumbre pues las cuestiones son: hacia dónde se dirige este proceso y cuál será realmente el rumbo de la educación.

En ocasiones, se llega a especular en la privatización de la educación pública por las críticas de la calidad, lo cual sería una situación extrema de la descentralización. Sin embargo, por la legislación educativa mexicana, la

---

<sup>76</sup> Vid., Cabrero Mendoza, Enrique. *Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional: Análisis, tendencias y obstáculos en diversos países*. No. 32, México, CIDE, 1993, 32 p.

responsabilidad de prestar el servicio educativo no podría rescindir solamente en las instituciones particulares.

Como lo menciona Carlos Ornelas, el propósito no es llegar a una situación exagerada con un sistema descentralizado y caracterizado por instancias totalmente autónomas e independientes y con distintos intereses que fragmenten la federalización. La descentralización plena y absoluta se encuentra en un modelo intermedio (entre centralización y descentralización extrema).<sup>77</sup>

De esta manera, la perspectiva más viable de este proceso es una descentralización intermedia puesto que ya está transferido parte del sistema educativo y aún falta por superar retos políticos, legislativos, jurídicos y administrativos.

Dentro de esta descentralización intermedia, lo ideal es que se presente una mejor relación entre los tres niveles de gobierno, mayor participación social, el compromiso por la educación y la autonomía de cada una de las instancias regionales; sin trastocar la integridad nacional, llegar a la privatización de los servicios públicos o disolverse la responsabilidad entre ellos y, en otros casos, quedar excluido del control político federal.

La consolidación de la descentralización educativa tiene por delante tareas inmensas por iniciar, cambios tanto en la administración del sistema educativo como en los distintos actores para proceder, relacionarse y negociar entre sí. En este caso, se requiere de más tiempo, de estrategias claramente planeadas y orientadas a las necesidades reales de cada una de las entidades.

---

<sup>77</sup> Vid., Ornelas, Carlos. "El ámbito sectorial: La descentralización en México, el federalismo difícil" en Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), op. cit., pp. 296-302

De acuerdo a las experiencias de otros países, se especula la dificultad de transferir poder y autoridad federal a los demás niveles de gobierno. Sin embargo, el éxito de este proceso depende en gran medida de la identificación de los obstáculos que afronta la descentralización y del diseño de nuevos retos.

Carlos Ornelas señala la educación como un sistema dinámico:

*“... uno de los rasgos distintivos del sistema educativo, en este fin de siglo es su movimiento. No sólo crecimiento y desarrollo, sino que es posible observar una transición de estadio -aparentemente- agotado a otro que aún se alcanza a perfilar con nitidez, pero sobre el que actúan varias fuerzas que intentan determinar su futuro”.*<sup>78</sup>

Por lo tanto, la educación aún esta en una etapa de transición e innovación. En el caso de una descentralización total, se tiene que tomar en cuenta una serie de retos que comprenden elementos políticos, económicos, culturales, sociales y geográficos. Por estas circunstancias, también se enfrenta ante dificultades, pero para el pleno logro de los objetivos necesita de nuevos lineamientos.

## **4.2 LOS RETOS QUE ENFRENTARÁ LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN**

El futuro de la descentralización de la educación es impredecible, pues ésta inmersa en las características de su contexto y se desarrolla de acuerdo a él; tan sólo en la simple definición del concepto vemos que está sumergido en una pluralidad de enfoques. Así, por las condiciones coyunturales de la educación se plantea una reconstrucción del proceso que nos permita encontrar nuevos

---

<sup>78</sup> Apud., Zorrilla Fierro, Margarita (2002). “Diez años después del ANMEB en México: Retos, tensiones y perspectivas”. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. Vol. 4, No. 2, Consultado el 2 de agosto de 2003 en: <http://redie.ens.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>

horizontes a los problemas. De esta manera, revisaremos algunos de los retos que habrán de superarse.

#### **4.2.1 La descentralización en el aspecto político**

En general, enfocar la descentralización educativa en un aspecto político, implicará una distribución del poder federal, lo cual se expresará con la participación social, la autonomía y la definición de responsabilidades para los gobiernos estatales, municipales y, en consecuencia, escolares.

El eje central de la descentralización educativa será la participación de todos los que interactúan en el sistema educativo mexicano porque le dará sentido al federalismo y establecerá espacios abiertos a la creatividad y democracia, es decir:

*“...la descentralización exige la participación y, viceversa, la participación sin descentralización significa su sentencia a muerte tras el rápido agotamiento de las expectativas abiertas.”<sup>79</sup>*

Para lograr una verdadera descentralización, a través de la SEP, el gobierno federal tendrá que convertirse en un agente activo en la repartición del poder en forma equitativa y justa entre los niveles de gobierno, estatal y municipal, así se crearán nuevos espacios para la participación de grupos sociales, al mismo tiempo, de procesos autónomos.

A su vez, esta dotación de poder hacia los gobiernos estatales y municipales, implicará que actores tradicionales como docentes, padres de familia,

---

<sup>79</sup> Pereyra, Miguel A. (comp.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona, Edic. Pomares-Corredor, 1996, p. 291

directivos escolares, etc. acepten desempeñar un nuevo papel para circunscribirse en la tarea más compleja y fundamental, la educación.

Por tanto, las relaciones políticas crecerán en complejidad con la presencia de los estados y municipios, En este caso, el vínculo para dar sentido a un auténtico federalismo cooperativo y una descentralización política de la educación será por medio de una relación incluyente entre los tres niveles de gobierno.

También, serán inminentes las relaciones de actores sociales a nivel local como autoridades estatales y municipales con la comunidad escolar en general, los cuales jugarán un papel importante para el desarrollo de la descentralización. De acuerdo a la forma en que se presenten éstas, se establecerán nuevas alternativas de organización y una dinámica ya no vertical sino horizontal.

El configurar un nuevo diseño de organización y coordinación evitará que grupos con intereses particulares y definidos actúen aisladamente, de forma que capten el proceso de descentralización para utilizarlo en función de sus propios objetivos. Así, se buscará un equilibrio de los propósitos de los distintos actores, entidades y niveles de gobierno.

Todos estos agentes políticos necesitarán el apoyo de la federación para dar sentido a una autentica descentralización educativa y, al mismo tiempo, mayores márgenes de autonomía en el marco jurídico-constitucional, hacendario y político, entre otros.

Respecto a la autonomía, no se deberá confundir con la independencia de los gobiernos estatales, pues esta última implicaría desunir una federación, sino promover el desarrollo integral de cada uno de los estados y municipios, especialmente en el sector educativo.

Por lo tanto, se buscará la autonomía de la vida interna de los estados y municipios para tomar decisiones y dar respuesta a cada una de las situaciones propias sin contraponerse con los lineamientos nacionales y comunes establecidos por el gobierno federal.

La descentralización de decisiones políticas requerirá de estados autónomos que asuman y realicen con libertad sus mandatos de acuerdo a sus necesidades prioritarias, las cuales fijen ellas mismas en los sectores económicos, políticos y sociales.

Otro aspecto de la descentralización en el ámbito político será la definición de responsabilidades y competencias concreta y expresamente establecidas en la Constitución. También, será preciso establecer la concurrencia equitativa entre los niveles de gobierno para formar parte en la planeación, evaluación, legislación y financiamiento federal de la educación como una forma idónea para concluir la transferencia de la educación.

Por lo tanto, el desarrollo de la descentralización de la educación buscará afectar procesos de poder y decisión, diversificándolos y abriéndolos a los nuevos participantes de los estados y municipios con la atribución de funciones a desarrollar con total autonomía y enfocada a lograr un equilibrio en la participación de las tres instancias de gobierno, y así concebir una transferencia plena.

#### **4.2.2 Voluntad del gobierno federal a través de la SEP**

Para continuar con el proceso de descentralización de la educación, la voluntad federal y confianza hacia los gobiernos locales serán uno de los elementos esenciales para generar un clima favorable que facilite la transferencia del sector educativo a los estados y municipios, reservándose para su administración aspectos solamente estratégicos.

Algunas de las estrategias como la revisión a fondo del funcionamiento de la descentralización, la reversión de las tendencias ancestrales fundadas a partir de intereses creados de grupos corporativistas (de la SEP y del SNTE) y la reducción de tramos de control y supervisión, serán elementales para precisar qué debe ser vagamente controlado y desde qué nivel, qué debe ser descentralizado de modo más preciso y para quién.

En consecuencia, el gobierno federal por medio de la SEP tendrá que tomar grandes decisiones y asumir la tarea de continuar con la descentralización de forma gradual para su desarrollo integral. Al mismo tiempo, jugar un papel de organismo responsable para coordinar el trabajo de las entidades y buscar la eficiencia de su labor educativa.

#### **4.2.3 Financiamiento de la educación a nivel estatal y municipal**

En este aspecto, serán dos los retos hacia la descentralización de la educación total. Primero, establecer criterios para determinar los montos de recursos económicos hacia los estados y municipios en base a su potencialidad económica, aportaciones fiscales, grado de desarrollo educativo, desigualdades educativas, población escolar y gasto educativo.<sup>80</sup> Así, la distribución justa y equitativa de los recursos será la garantía para una mejor educación.

El segundo reto se hallará en la asistencia que el gobierno federal pueda brindar para reformar el sistema fiscal a favor de los gobiernos estatales, en este sentido, fortaleciendo sus capacidades locales. Por tanto, una de las mayores demandas a nivel local será autoridad decisoria para la distribución de los recursos, es decir:

---

<sup>80</sup> Vid., Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. *La federalización de la educación básica: ¿Mecanismo apropiado para la reorganización del Sistema Educativo Nacional?*, op. cit., pp. 26-27

*“...la descentralización educativa carecería de sentido sino la acompaña una descentralización fiscal, tanto de recaudación de recursos..., como de distribución oportuna de los mismos...”<sup>81</sup>*

En los estados, una política fiscal será trascendental para movilizar y generar sus propios recursos, al mismo tiempo, utilizarlos eficazmente; una fórmula viable para que los responsables de la educación tengan solvencia económica y puedan resolver el problema de la dependencia financiera en pro de un mejor desarrollo de la descentralización.

Seguramente, con la disposición de mayores ingresos, se enfrentará y revolverá con mayor capacidad las demandas educativas con acciones efectivas; la reforma será una de las nuevas alternativas por complementar el progreso de los diversos estados.

Con la participación de grupos sociales, la organización de la comunidad escolar contribuirá con las necesidades de la escuela. Por lo tanto, mediante la intervención de los estados y de la sociedad en el financiamiento de la educación se podrá hacer frente a la responsabilidad de la educación.

#### **4.2.4 El desarrollo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación**

Respecto al SNTE, su futuro no estará garantizado como una organización corporativista por sus bases jurídicas endeble y el deterioro de su dirección nacional centralizada en las que se sentó su existencia, debido a que las diversas secciones sindicales adquirirán mayor presencia en los estados, en comparación al CEN.

---

<sup>81</sup> Pradwa, Juan. *Logros, inequidades y retos del Sistema Educativo Mexicano*. México, Grijalbo, 1987, p. 71

Los cambios del contexto educativo se reflejarán en la evolución del SNTE. Por eso, a partir de la descentralización de la educación, la vida interior del SNTE estará abierta a la pluralidad y la participación de todo el magisterio. Tanto los grupos regionales, profesionales, las autoridades de las secciones estatales, así como la agenda sindical podrán adquirir mayor fuerza frente a la dirigencia nacional.

Los retos del Sindicato de acuerdo a la descentralización de la educación serán superar las negociaciones de sueldos, condiciones de trabajo y asuntos e intereses profesionales entre el gobierno federal y la dirección nacional del magisterio para que sean entre las secciones y los estados.

Respecto a las condiciones de trabajo como los niveles de escalafón, los tipos de prestaciones y la seguridad social son problemas que se resolverán en un largo plazo, conforme los trabajadores ingresen gradualmente a un sistema educativo estatal y se logre la integración del sistema educativo descentralizado federal y estatal. Tomará tiempo, pero finalmente se logrará.

#### **4.2.5 La educación a nivel estatal, municipal y escolar**

Los estados y municipios, conforme pase el tiempo, adquirirán mayor confianza y se acostumbrarán a ser los nuevos dirigentes a nivel local de la educación y captarán paulatinamente la responsabilidad de la administración de la educación.

El tema de la educación deberá ser cada vez mayor en las políticas estatales y municipales para consumir la descentralización, de igual forma, generar nuevos espacios a nivel local e impregnar su propio ingenio en pro de la innovación en aquellas funciones que le son propias:

*“... si los propios estados federados no se colocan ante la necesidad de “ejercitar” su imaginación creativa para incrementar, mediante el “ensayo y error”, su propia capacidad de decisión-ejecución de sus políticas y, en última instancia, de subordinar los diversos y variados programas federales en los estados a la orientación, los objetivos y atención de las prioridades que el propio gobierno estatal determine, jamás podrán salir de su actual estado de subordinado y arribar a la mayoría de edad”.*<sup>82</sup>

Además de los niveles federales y estatales, se podrá continuar la descentralización de la educación hacia unidades más pequeñas como los municipios y los centros escolares. El sistema educativo tendrá pendiente estos dos destinatarios.

La descentralización puede crear las condiciones institucionales para llevar a cabo las políticas educativas hasta una nueva dinámica de organización entre las autoridades municipales y escolares con un amplio margen de autonomía. Esto será el punto clave y adecuado para esta reforma.

Específicamente, la escuela podrá ser la unidad básica. En este caso, los directivos tendrán que pasar de ser un simple receptor de reglamentos y normas a ser responsables de formular proyectos y gestores del proceso de desarrollo educativo.

Sin embargo, sí los estados y municipios desearán continuar este proceso, es necesario establecer un diagnóstico y determinar claramente cuáles son sus capacidades y limitaciones, así como su aceptar un mayor grado de responsabilidades en función de las características particulares de cada región.

---

<sup>82</sup> Barrera Zapata, Rolando y Ma. Pilar Conzuelo Ferreira. *Descentralización y administración pública en los estados federados*. México, UAEM-IAPENA, 1989, p. 168

A partir de las potencialidades locales, el funcionamiento de la educación se percibirá con el establecimiento de un sistema educativo más eficiente por medio de una administración más racional de los recursos, instituciones suficientes y capaces, programas de capacitación y formación del personal en técnicas administrativas para óptimos resultados de descentralización.

También, estará pendiente en algunos estados la reintegración de los sistemas educativos estatales y exfederales en un único sistema a nivel local y, al mismo tiempo, será necesaria la integración nacional del sistema educativo descentralizado.

Los avances dependerán de la iniciativa tanto de las autoridades gubernamentales, escolares de los estados, municipales y como de los diferentes grupos sociales. Por lo tanto, se necesitará voluntad y decisión política estatal, municipal y escolar para continuar el proceso de descentralización de la educación.

La práctica descentralizadora de la educación ya no estará necesariamente determinada por las funciones y atribuciones que el gobierno federal pueda conceder a través de las acciones y políticas, sino por los estados y la sociedad en general, los cuales determinarán sus aspiraciones a conseguir.

#### **4.2.6 La descentralización de la educación en el caso del Distrito Federal**

Ante el hecho de ser el Distrito Federal la única entidad que no tiene a su cargo los servicios educativos, resultará necesario y deseable que el gobierno capitalino tomará a su cargo la educación mediante su descentralización para tener mayor solvencia en la resolución de sus problemas educativos.

Un acuerdo de colaboración entre el gobierno federal, las secciones sindicales y el gobierno del D.F. será un factor viable y formal para concretar el proceso de transferencia. La participación social será favorable para democratizar este proceso descentralizador en el sector educativo. En este caso, el SNTE jugaría un papel protagónico, pues en la capital se encuentran las secciones con el mayor número de maestros.

También, será conveniente que, para la transferencia de facultades en educación, contar con el financiamiento necesario para operar los servicios educativos básicos y así evitar los problemas que se han suscitado en otras entidades.

Otro elemento que contribuirá a la política de descentralización de la educación, será la modificación de la legislación educativa, puesto que en el Ley General de Educación, en su artículo cuarto transitorio, se impide realizarla hasta que no sea acordado con el Sindicato.

Por lo tanto, realizar un proyecto en base a un amplio diagnóstico de la situación de la educación y determinar las estrategias adecuadas, ayudará a la integración del servicio educativo a la administración capitalina. Por el interés del gobierno capitalino, este reto no parece tan lejano y podrá realizarse en un corto plazo.

Conforme a los retos que hemos presentado, será preciso diseñar nuevos lineamientos que hagan posible reformar y renovar el funcionamiento del proceso de descentralización para su perfeccionamiento, así como los mecanismos de coordinación entre los ámbitos de gobierno –federal, estatal y municipal- y con la sociedad en general. Por tanto, una de las más importantes acciones futuras será la continuación del proceso de descentralización.

Una vez realizada la transferencia de la educación, la siguiente medida será resaltar no sólo la conveniencia, sino la necesidad y urgencia de generar beneficios inobjetable para el sector educativo y ofrecer grandes expectativas, dos cuestiones que constituyen un panorama alentador.

Los primeros resultados de la descentralización de la educación básica y normal muestran que apenas se ha realizado una de las primeras etapas del proceso. Aún cuando no se pronostica en los próximos años una mejor situación económica y política del país, será importante hacer énfasis en la planeación del proceso bajo estos contextos.

No obstante, también se tiene la experiencia y las bases para vislumbrar amplias perspectivas para lo que más tarde habrá de significar una descentralización total, reconociendo las diversidades de los estados y municipios, las cuales necesitan decisiones y acciones específicas, sin poner en juego el principio de integridad nacional.

## CONCLUSIONES

La descentralización de la educación en México, durante el período de 1982-2000, se desarrolló gradualmente por las condiciones políticas, respecto a la deslegitimación del estado, las relaciones corporativas y burocráticas de la SEP y el SNTE; económicas por la disminución del financiamiento educativo federal; y sociales debido a la incertidumbre de los gobiernos locales ante una nueva responsabilidad y de la sociedad en general.

En el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado se establecieron las bases de la descentralización educativa, posteriormente en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, por medio de la reforma del marco jurídico y legislativo de la educación, se realizó la transferencia de los servicios educativos a las entidades federativas.

En un país donde comúnmente el poder se concentraba en un Presidente Constitucional, la descentralización parecía muy lejana y controversial. Sin embargo, por medio de las políticas públicas, se intentó cambiar la estructura de la organización educativa, donde persistía este control presidencial y, en consecuencia, de sus líderes nacionales en educación, la SEP y el SNTE.

Los avances de este proceso fueron conforme a las circunstancias de cada uno de los gobiernos federales y los más significativos fueron durante el gobierno de Carlos Salinas ya que a través del ANMEB, se lograron convenios entre la SEP, el SNTE y los gobiernos estatales para transferir tanto personal administrativo y docente, muebles, inmuebles, centros escolares y facultades.

Pero, también no podemos negar que la descentralización fue una aspiración más, porque en lugar de ofrecer una respuesta a los problemas centralistas y burocráticos de la educación sólo se originaron otros. La

descentralización de la educación básica y normal provocó en los estados asumir diversas y nuevas responsabilidades, simplemente administrativas. Asimismo, enfrentaron obstáculos como los intereses interburocráticos de dos grandes organizaciones, ocasionando a su vez una gama de situaciones inestables, incertidumbres, rechazos, desacuerdos, problemas, escenarios inéditos y expectativas que pusieron en riesgo las viejas prácticas.

El conciliar los intereses nacionales con los de carácter regional, estatal y local, tomando en cuenta únicamente las concepciones técnicas y administrativas, representó un giro poco radical en nuestro actual modelo educativo, institucionalizado con la SEP y matizado con el sindicalismo 'charro'.

El principal problema fue que el gobierno federal no confió plenamente en la capacidad de los gobiernos locales ya que el proyecto fue totalmente iniciado y desarrollado por él, lo que hizo que mantuviera las funciones y facultades de mayor importancia (en especial, las de normatividad, control y financiamiento) por encima de las que logró conferir a las regiones, sin considerar las condiciones y necesidades locales.

Respecto a la relación de la SEP y el SNTE, sí en un momento sus relaciones y acuerdos fueron entre sus direcciones nacionales y llegaron a ser conflictivas, con la descentralización las negociaciones se conservaron entre las dos burocracias, debido a que no se consideró la participación de los gobiernos estatales, las secciones sindicales y de la sociedad en general.

De esta manera, actualmente, la federación no ha coadyuvado a las autoridades estatales para terminar la descentralización en su jurisdicción, resolver su dependencia económica, integrar el sistema descentralizado con su educación estatal, generar la participación de nuevos actores y a dar sentido a nuestro sistema federal de gobierno.

Por lo tanto, quedan asignaturas pendientes que tendrán que cubrirse a corto o largo plazo. Sí la descentralización desde su concepto tiene una diversidad de enfoque, en su aplicación como proceso tendrá que resolver dificultades en el aspecto político y legislativo (una vez que ya se contempló el administrativo y jurídico), donde la voluntad federal este a favor de una participación, autonomía y distribución de competencias en forma equilibrada entre los tres niveles gobierno.

A nivel regional, el esfuerzo también será mayor puesto que corresponderá a los gobiernos y autoridades estatales descentralizar parte del sistema educativo transferido a sectores municipales y escolares. Respecto a los directivos, secciones sindicales y la sociedad, se deberá aplicar los principios de participación activa, autonomía y compromiso.

La consolidación de la descentralización de la educación generará un sistema educativo equilibrado y maduro, menos alejado de sus bases y realidades locales, las cuales se pretende mejorar con la colaboración de los nuevos actores en el escenario educativo local como gobiernos estatales, padres de familia y, por tanto, grupos sociales.

Al reconocer tanto las dificultades y los obstáculos del proceso de descentralización, surgen evidencias de nuevas posibilidades para la conducción y conclusión de la descentralización del sistema educativo a favor de su futuro desarrollo a nivel local.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. México, Porrúa, 2002, 273 p.

Álvarez Córdova, Leornado Marino. Elementos para la descentralización administrativa de la educación básica en México. México, 1991, 169 p., Tesis (Licenciatura en Administración Pública), Colegio de México.

Arnaut Salgado, Alberto. La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE. México, CIDE, 1992, 61 p.

Arnaut Salgado, Alberto. La federalización educativa en México (1889-1994). México, Biblioteca Normalista, SEP, 1988, 343 p.

Barrera Zapata, Rolando y Ma. Pilar Conzuelo Ferreira. Descentralización y administración pública en los estados federados. México, UAEM-IAPENA, 1989, 209 p.

Bazdresch, Carlos, et al (comp.) México auge, crisis y ajuste. México, FCE, 1982, 464 p.

Cabrero Mendoza, Enrique (coord.) Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993: Logros y desencantos. México, CIDE, 1998, 352 p.

Cabrero Mendoza, Enrique. Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional: Análisis, tendencias y obstáculos en diversos países. No. 32, México, CIDE, 1993, 32 p.

Chiavenato, Idalberto. Introducción a la teoría general de la administración. 5ª Edición, México, McGrawHill, 2000, 1056 p.

De Luna Martínez, Josafat. El federalismo mexicano: Cambios y continuidades 1982-1998. México, 2000, 200 p. Tesis (Licenciatura en Administración Pública), Colegio de México.

Dirección General de Organización y Métodos. Manual de organización. México, SEP, Junio 1982, 679 p.

Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo, et al. Desconcentración, descentralización y división territorial. No. 32, México, INAP, 1982, 13 p.

Floresgómez González, Fernando, et al. Nociones de derecho positivo mexicano. México, Porrúa, 1987, 193 p.

Guevara Niebla, Gilberto (comp.), La catástrofe silenciosa. México, FCE, 1997, 336 p.

Latapí, Pablo. Tiempo educativo mexicano I. México, UNAM, 1996, 206 p.

López Moreno, Javier. Reformas constitucionales para la modernización: Una visión de la modernización en México. México, FCE, 1993, 282 p.

Meneses Morales, Ernesto. Tendencias educativas oficiales en México 1976-1988. México, CEE-UIA, 1988, 607 p.

Noriega Chávez, Blanca Margarita. Crisis y descentralización educativa en México 1982-1988. México, UPN, 1992, 106 p.

Oria Razo, Vicente. Política educativa nacional: Camino a la modernidad. México, Edit. Imagen, 1989, 335 p.

Ornelas, Carlos. El Sistema Educativo Mexicano: La transición de fin de siglo. México, FCE, 1998, 571 p.

Ortega Lomelín, Roberto. El nuevo federalismo: la descentralización. México, Porrúa, 1988, 117 p.

Pardo, María del Carmen (coord.) Federalización e innovación educativa en México. México, COLMEX, 1999, 578 p.

Pereyra, Miguel A. (comp.) Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada. Barcelona, Edic. Pomares-Corredor, 1996, 496 p.

Pescador Osuna, José Ángel. Aportaciones para la modernización educativa. 2ª Edición, México, UPN, 1994, 280 p.

Pradwa, Juan. Logros, inequidades y retos del Sistema Educativo Mexicano. México, Grijalbo, 1987, 281 p.

Rodríguez, Victoria E. La descentralización en México: De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo. México, FCE, 1999, 335 p.

Secretaría de Educación Pública. Memoria 1976-1982. Tomo III, Política Educativa, Vol. III, México, 1982, 490 p.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Descentralización. México, FCE, 1988, 126 p.

Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. La federalización de la educación básica: ¿Mecanismo apropiado para la reorganización del sistema educativo nacional?. México, SNTE, 1994, 30 p.

Torres Ramírez, Blanca Rosa (comp.) Descentralización y democracia en México. México, Colmex, 1986, 280 p.

## **DOCUMENTOS OFICIALES**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1995.

*Ley Federal de Entidades Paraestatales*, México, 1995

*Ley General de Educación*, México, 2000.

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, 2000.

Madrid Hurtado, Miguel de la. Mensaje de toma de posesión. México, Secretaría de Gobernación, 1982, 12 p.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, 160 p.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989, 143 p.

Poder Ejecutivo Federal. Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985, 49 p.

Poder Ejecutivo Federal. Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. México, SEP, 1989, 61 p

Zedillo Ponce de León, Ernesto. La educación y el federalismo: componentes esenciales del México del siglo XXI. México, 18 de agosto de 1999, 11 p.

## **HEMEROGRAFÍA**

Arnaut Salgado, Alberto. "El SNTE: de la federalización centralizadora a la federalización descentralizadora (1943-1998)". Educación 2001. No. 35, México, Abril 1998, pp. 47-53

Arnaut Salgado, Alberto. "La federalización de la educación básica y normal". *Perspectivas Docentes*. No. 21, México, Enero-Abril 1997, pp. 20-26

Gómez Álvarez, David. "Lecciones y asignaturas pendientes de la descentralización educativa". *Educación: Revista de Educación*. No. 16, México, Enero-Marzo 2001, pp. 8-23

Loyo Brambila, Aurora. "¿Modernización educativa o modernización del aparato educativo?". *Revista Mexicana de Sociología*. Vol.55, No.2, México, Abril-Junio 1993, pp. 339-349

Miranda López, Francisco. "Descentralización educativa y modernización del Estado". *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 54, No. 2, México, Abril-Junio 1992, pp. 19-44

Noriega, Margarita. "La descentralización educativa: los casos de Francia y México". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Vol. 23, No. 1, México, 1er trimestre 1993, pp. 43-74

Noriega, Margarita. *Descentralización educativa y financiamiento*. Foro Universitario, Vol. 2, No. 39, México, Febrero 1984, pp. 34-42

Reséndiz García, Ramón. "Reforma educativa y conflicto interburocrático en México, 1978-1988". *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 54, No. 2, México, Abril-Junio 1992, pp. 3-18

Sánchez Cerón, Manuel. "La reforma educativa en los años 90". *Revista Memoria*. No. 112, Junio 1998.

Secretaría de Educación Pública. "Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXV, No. 3, México, pp. 133-147

Street, Susan. "Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP". *Perfiles Educativos*. No. 7, México, Octubre-Diciembre 1984, pp.14-22

Street, Susan. "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP)". *Estudios Sociológicos*. Vol. 1, No. 2, México, Mayo-Agosto 1983, pp. 239-261

Street, Susan. "El SNTE y la política educativa 1970-1990". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 54, No. 2, México, Abril-Junio 1992, pp. 45-72

## WEBGRAFÍA

Guerrero, Jesús. “Anuncia Guerrero devolver educación”. *Reforma*. Diciembre 2001. Consultado en: <http://www.reforma.com/nacional>

Irizar, Guadalupe. “Protegen derecho por devolver educación”. *Reforma*. Diciembre 2001. Consultado en: <http://www.reforma.com/nacional>

Juárez Salgado, Gustavo Merino. *Descentralización*. (Simposium de Economía), Centro de Políticas Públicas, ITESM Monterrey, abril 2002. Consultado en: <http://www.uasnet.mx/economia/congreso/Dr.%20Gustavo%20Merino.ppt>.

Nava, Juan Ramón. “Pide Tlaxcala más fondos para educación”. *Reforma*. Diciembre 2001. Consultado en: <http://www.reforma.com/nacional>

Núñez, Ernesto. “Arremete PAN contra gobernadores”. *Reforma*. Diciembre 2001. Consultado en: <http://www.reforma.com/nacional>

Observatorio Ciudadano de la Educación. “¿Avanza la descentralización educativa?”. *La Jornada*. Comunicado No. 7, Abril 1999. Consultado en: <http://www.observatorio.org/comunicados/comunicado7.html>

Observatorio Ciudadano de la Educación. “Federalismo educativo”. *La Jornada*. Comunicado No. 45, Diciembre 2001. Consultado en: <http://www.observatorio.org/comunicados/comunicado45.html>

Observatorio Ciudadano de la Educación. “Federalismo y participación social: ¿prioridad de las autoridades educativas?”. *La Jornada*. Comunicado No. 76, Abril 2002. Consultado en: <http://www.observatorio.org/comunicados/comunicado76.html>

Observatorio Ciudadano de la Educación. “CNAE ¿respuesta a problemas de la federalización educativa?”. *La Jornada*. Comunicado No. 71, Febrero 2002. Consultado en: <http://www.observatorio.org/comunicados/comunicado71.html>

Ortega, Ma. Dolores y Sandra Isabel Jiménez. “Reclaman estados federalismo”. *Reforma*. Noviembre 2001. Consultado en: <http://www.reforma.com/nacional>

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México. Consultado en: <http://www.presidencia.gob.mx>

Poder Ejecutivo Federal. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. México. Consultado en: <http://www.presidencia.gob.mx>

Rendón, Iván. "Entregan a Congreso la descentralización". *Reforma*. Diciembre 2001. Consultado en: <http://www.reforma.com/nacional>

Rendón, Iván. "Reta Murat a Tamez a hallar una solución". *Reforma*. Diciembre 2001. Consultado en: <http://www.reforma.com/nacional>

Reyes, Carlos y Ernesto Sarabia. "Impide ley a estados devolver educación". *Reforma*. Diciembre 2001. Consultado en: <http://www.reforma.com/nacional>

Reyes, Carlos. "Sin fracaso descentralización escolar". *Reforma*. Diciembre 2001. Consultado en: <http://www.reforma.com/nacional>

Rivera, Miguel Ángel. "Clase política". *La Jornada*. Mayo 1996. Consultado en: <http://www.jornada.unam.mx>

Torre, Wilbert e Iván Rendón. "Regresa Murat educación a federación". *Reforma*. Diciembre 2001. Consultado en: <http://www.reforma.com/nacional>

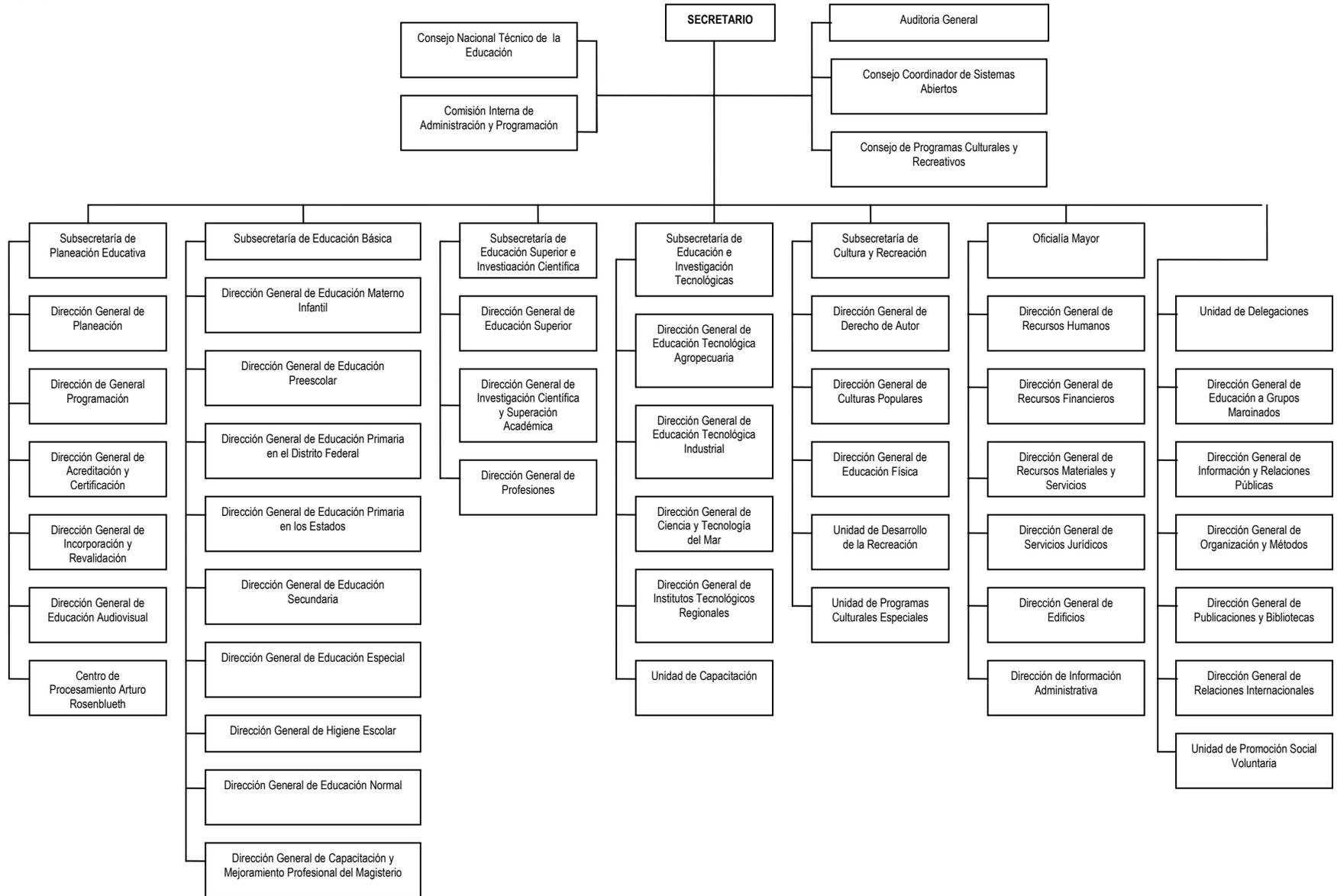
Torre, Wilbert. "Debe ejecutivo asumir sus obligaciones". *Reforma*. Diciembre 2001. Consultado en: <http://www.reforma.com/nacional>

Zedillo Ponce de León, Ernesto. *Avances y perspectivas: Hacia un nuevo federalismo*. Reunión de trabajo, Aniversario LXXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Querétaro, Qro., Febrero de 1997. Consultado en: <http://www.presidencia.gob.mx>

Zorrilla Fierro, Margarita (2002). "Diez años después del ANMEB en México: Retos, tensiones y perspectivas". *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. Vol. 4, No. 2, Consultado el 2 de agosto de 2003 en <http://redie.ens.uabc.mx/vol4no2/contenido-zorrilla.html>

# **ANEXOS**

**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**  
**FEBRERO DE 1978**  
**Anexo 1**

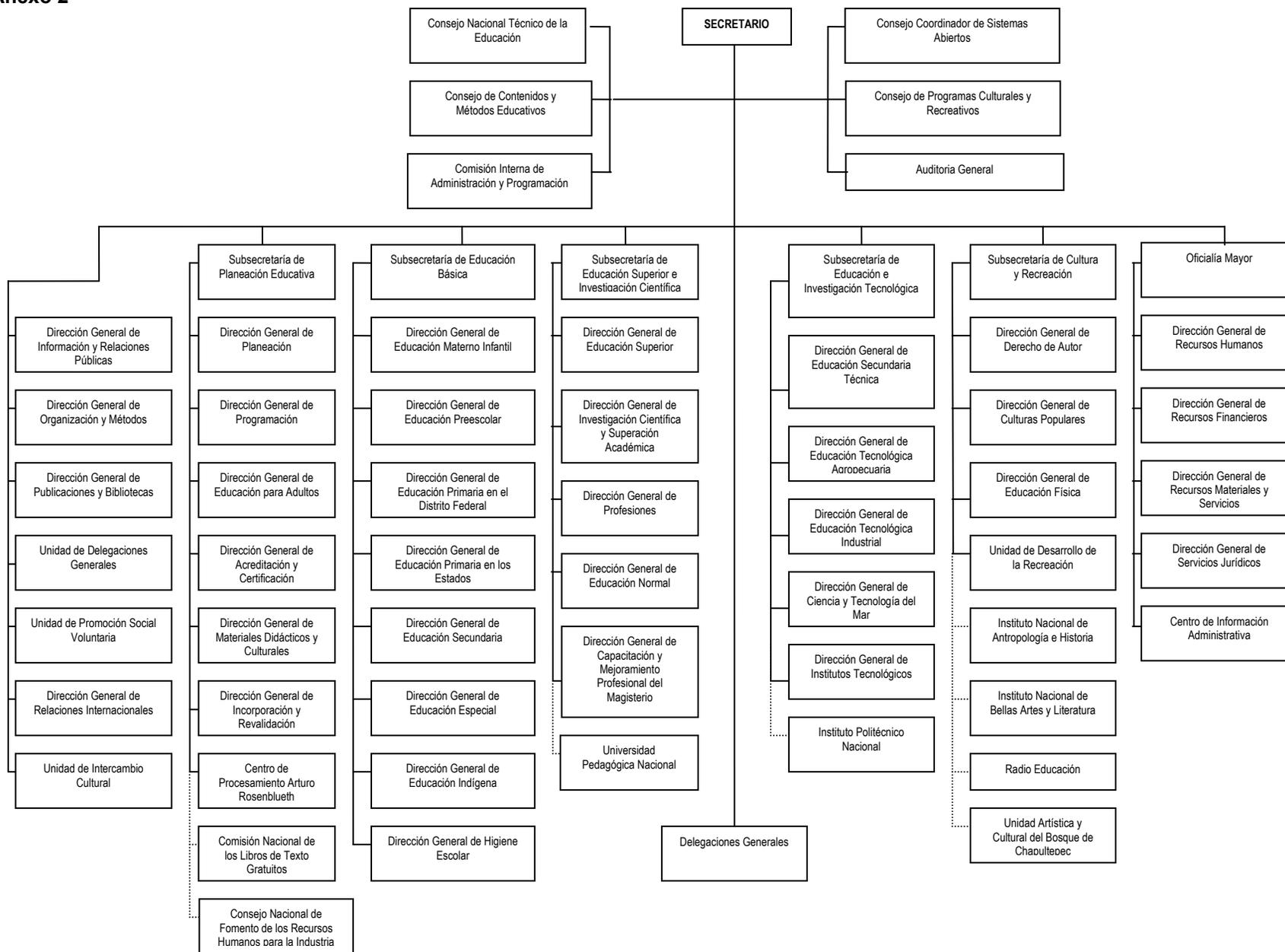


ÓRGANOS DESCONCENTRADOS
Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos Instituto Nacional de Antropología e Historia Instituto Nacional de Bellas Artes y Literaturas Instituto Nacional de Investigación Educativa Instituto Politécnico Nacional Radio Educación Unidad Artística y Cultural del Bosque de Chapultepec

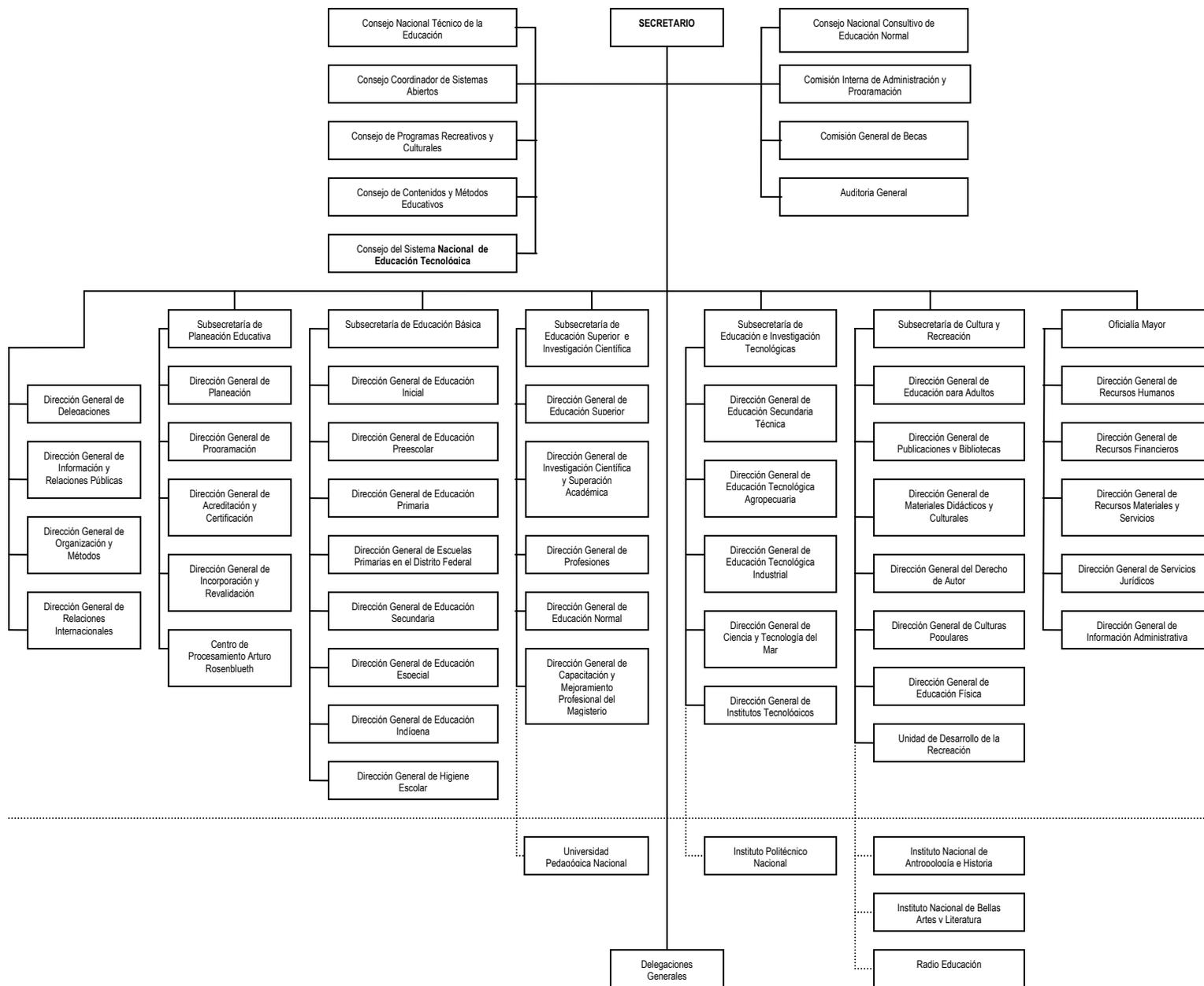
SECTOR EDUCATIVO		
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR	
Centro de Investigación para la Integración Social Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación Colegio de Bachilleres Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas Consejo Nacional de Fomento Educativo Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica Instituto Nacional del Deporte Instituto Nacional Indigenista Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional	Academia de Artes Bibliotecas Mexicanas, A.C. Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales Vicente Lombardo Toledano Comisión Nacional de los Estados Unidos Mexicanos par la UNESCO Consejo Nacional de Fomento de los Recursos Humanos para la Industria Distribuidora Nacional del Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. El Colegio de México, A.C. Fideicomisos: Del Legado David Alfaro Siqueiros en favor del pueblo de México Diego Rivera Crédito para construcción y adaptación de inmuebles destinados a museos públicos En favor de la Universidad de Nayarit Para adquirir laboratorios, equipos y demás bienes en materia de investigación y educación agropecuaria y Forestal Para elaborar un diccionario del español que se habla en México	Para elaborar una historia de la Revolución Mexicana Para la adquisición de embarcaciones, equipos y demás bienes necesarios Para la educación pesquera Para la adquisición de la casa No. 5 de la Plaza San Jacinto y No. 10 de la calle de la Amargura en Villa Obregón, D.F. destinadas a la Pinoteca y sala de lectura Isidro Fabela Fondo de Cultura Económica Para el desarrollo de la danza popular mexicana Fondo Editorial de la Plástica Mexicana Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías Lito Ediciones Olimpia, S.A. Seminario de Cultura Mexicana

ORGANISMOS INTERNACIONALES
Centro de Experimentación para el Desarrollo de la Formación Tecnológica Centro Regional de Construcciones Escolares para la América Latina y el Caribe Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina Centro Regional Latinoamericano de Estudios para la Conservación y Restauración de Bienes Culturales Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Instituto Latinoamericano de la Comunidad Educativa

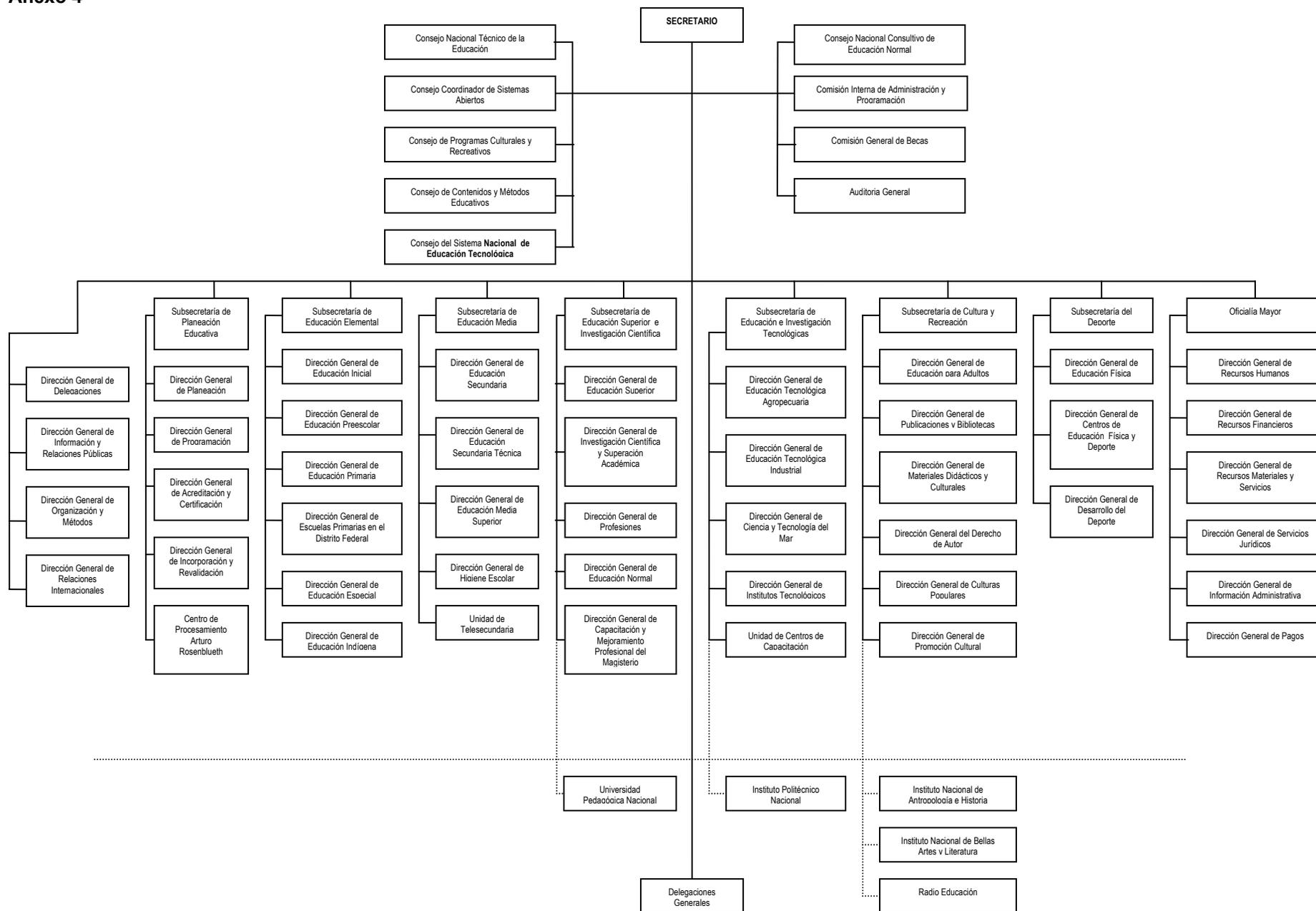
**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**  
**SEPTIEMBRE DE 1978**  
**Anexo 2**



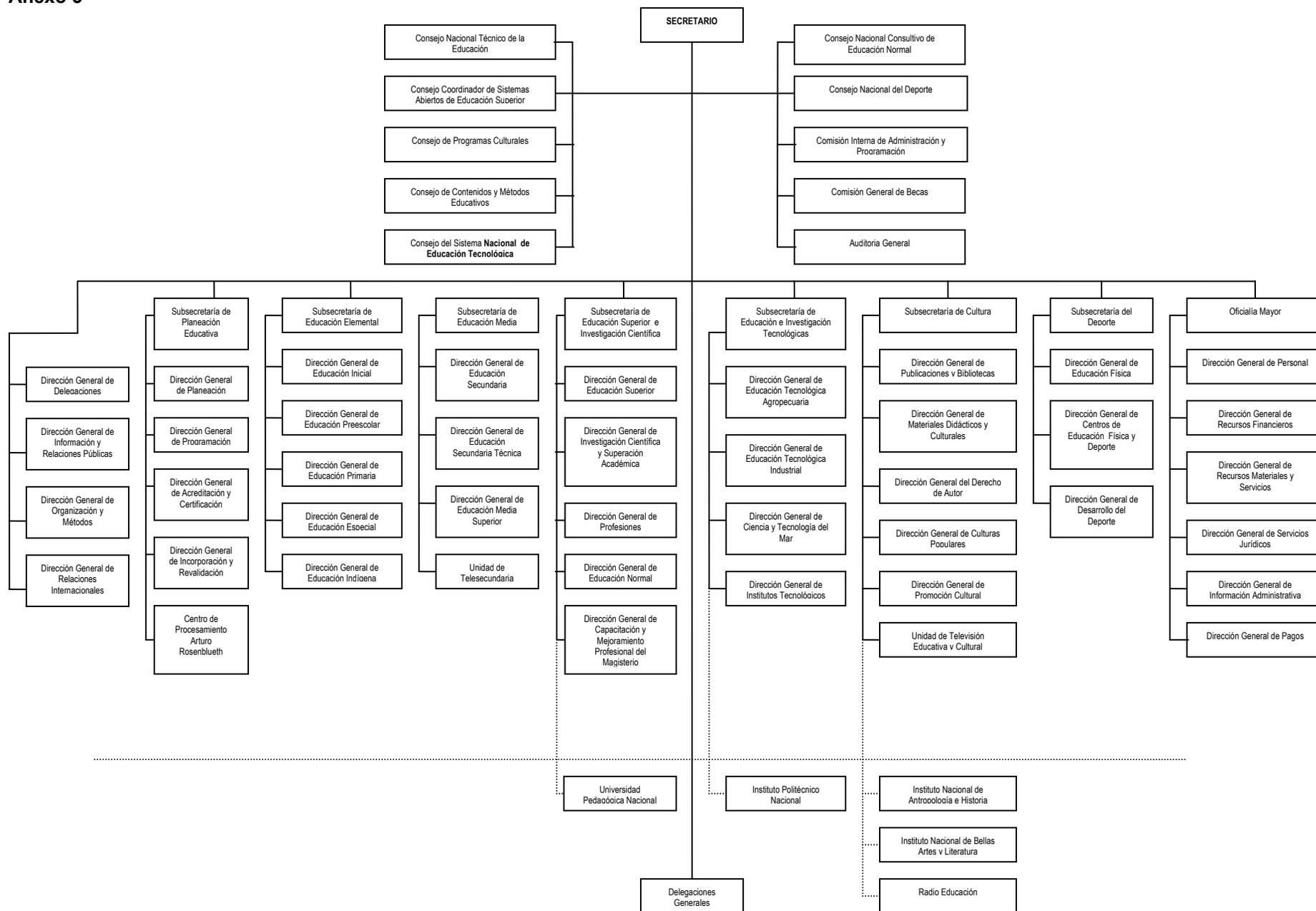
**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**  
**FEBRERO DE 1980**  
**Anexo 3**



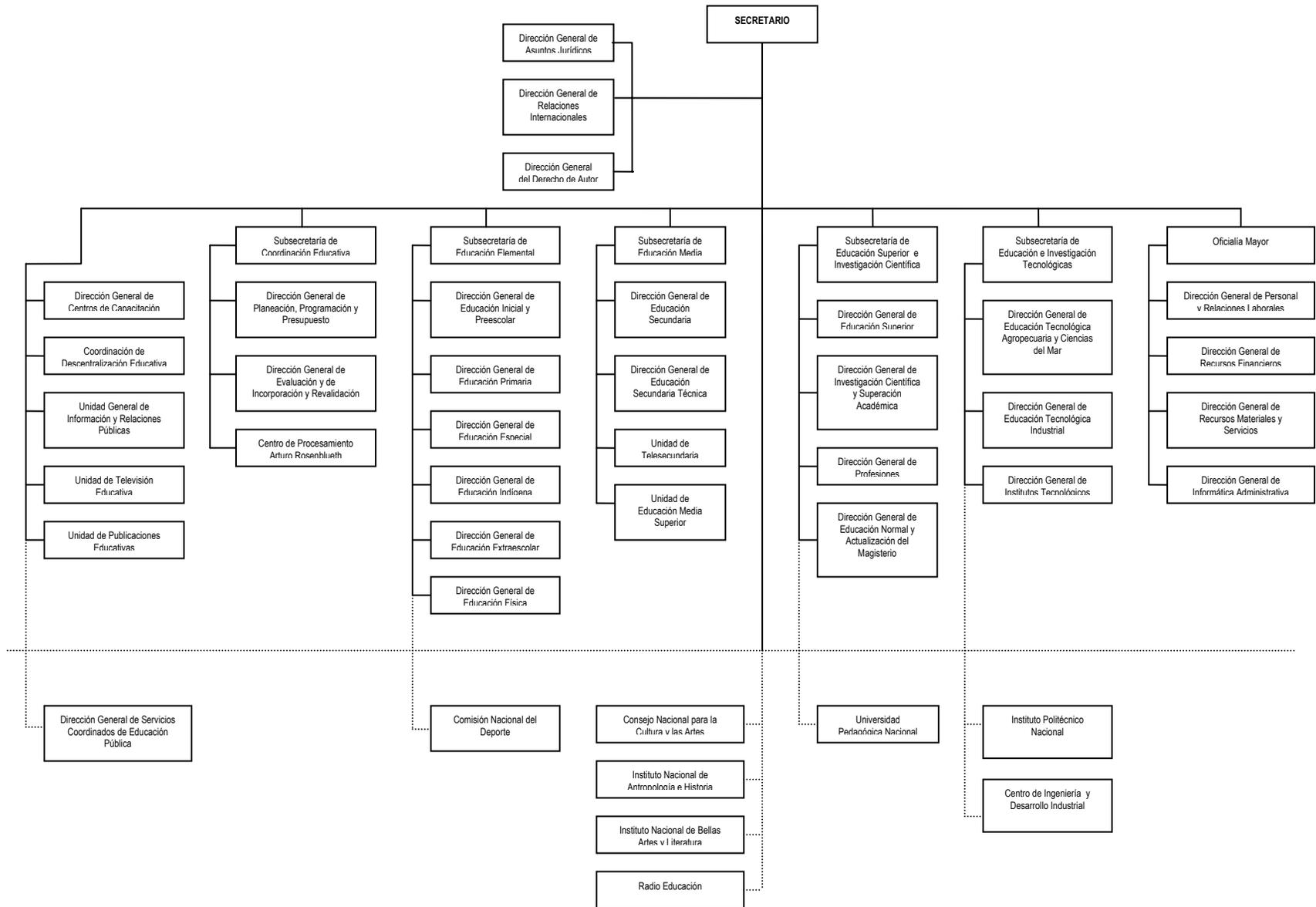
**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**  
**ENERO DE 1981**  
**Anexo 4**



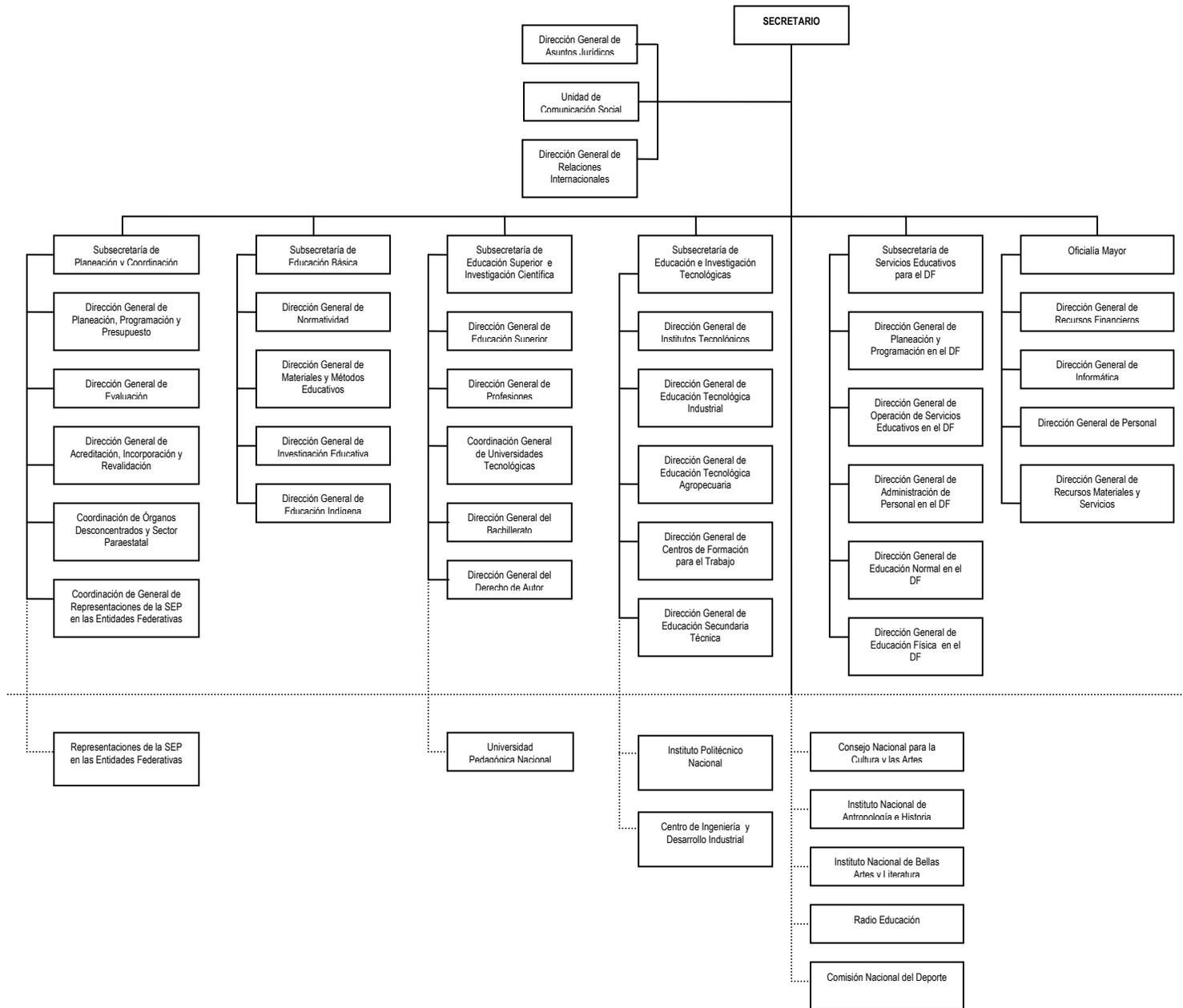
**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**  
**FEBRERO DE 1982**  
**Anexo 5**



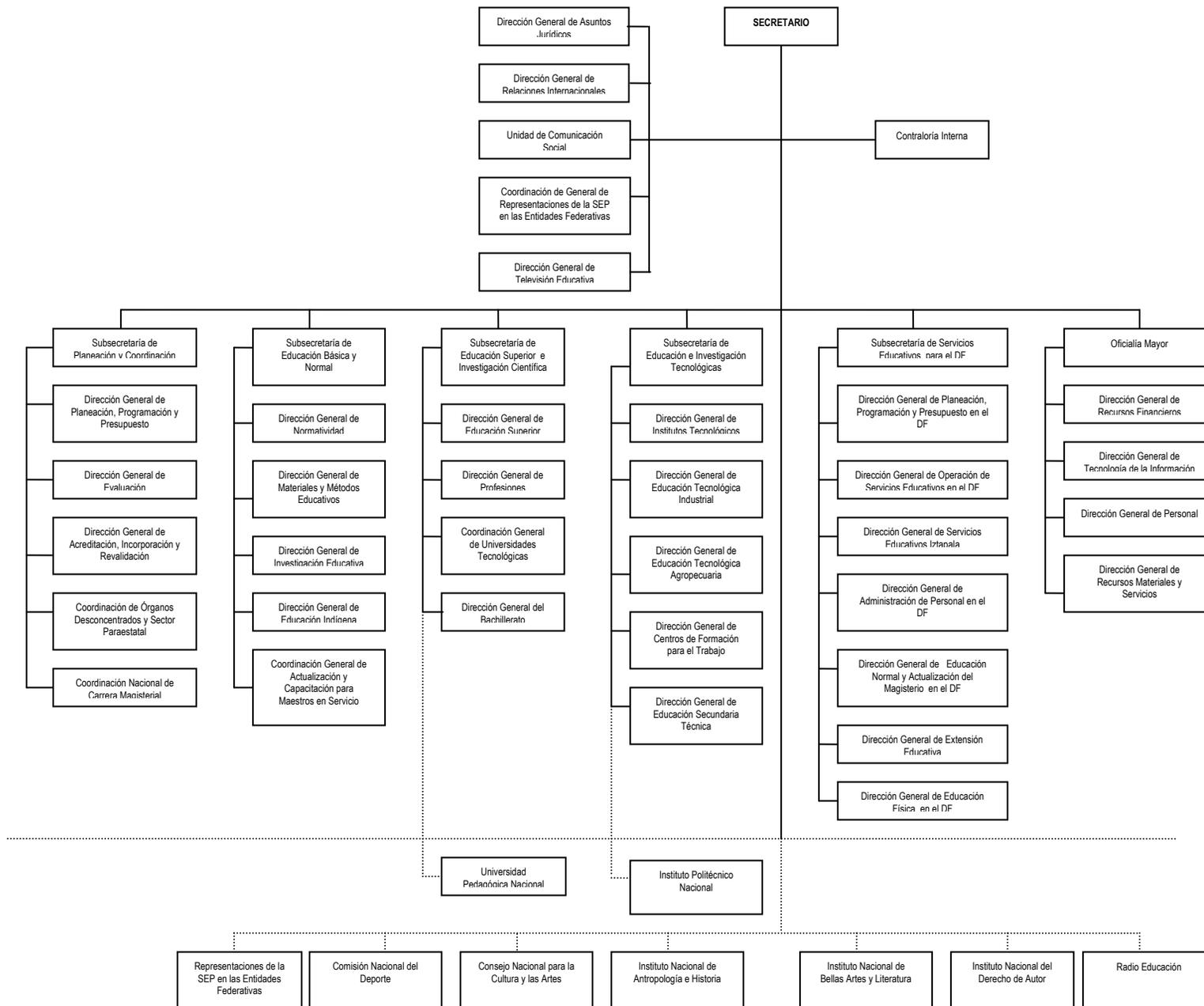
**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**  
**MARZO DE 1989**  
**Anexo 6**



**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**  
**MARZO DE 1994**  
**Anexo 7**



**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**  
**JUNIO DE 1999**  
**Anexo 8**



**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**  
**MARZO DE 2000**  
**Anexo 9**

