



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

**MAESTRÍA EN DESARROLLO EDUCATIVO
LÍNEA: POLÍTICA EDUCATIVA**

**LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA LA
EDUCACIÓN SUPERIOR Y SUS EFECTOS EN LA
REORGANIZACIÓN ACADÉMICA DE LA UPN**

**T E S I S
QUE PRESENTA
ARTURO ESQUIVEL FRANCO**

**PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN DESARROLLO EDUCATIVO**

**DIRECTOR
MAESTRO: JUAN MANUEL DELGADO REYNOSO**

MÉXICO, D. F., 2006



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

**MAESTRÍA EN DESARROLLO EDUCATIVO
LÍNEA: POLÍTICA EDUCATIVA**

**LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA LA
EDUCACIÓN SUPERIOR Y SUS EFECTOS EN LA
REORGANIZACIÓN ACADÉMICA DE LA UPN**

**TESIS
QUE PRESENTA
ARTURO ESQUIVEL FRANCO**

**PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN DESARROLLO EDUCATIVO**

**DIRECTOR
MAESTRO: JUAN MANUEL DELGADO REYNOSO**

MÉXICO, D. F., 2006

Índice

Prefacio	5
Introducción.....	8

PRIMERA PARTE

MODERNIZACIÓN EDUCATIVA Y ESTADO EVALUADOR

1 POLÍTICA EDUCATIVA EN EDUCACIÓN BÁSICA

1.1 El contexto de la política de modernización	24
1.2 La política de descentralización. Las etapas del proceso (1981-1987)	33
1.3 Modernización de la Educación Básica Nacional (1989-1992).....	56

2 POLITICA DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y SU IMPACTO EN LA UPN

2.1 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Los retos .	78
2.2 Descentralización de Unidades UPN.....	106

3 POLÍTICA EDUCATIVA EN EDUCACIÓN SUPERIOR Y SU IMPACTO EN LA UPN

3.1 Políticas educativas de los organismos internacionales.....	113
3.2 Políticas educativas de la SEP y organismos nacionales (1982-2005)	118
3.3 Modernización del sistema educativo superior. Las estrategias.....	127
3.4 La UPN en el contexto de la modernización de la educación superior.....	138

SEGUNDA PARTE

PERSPECTIVAS TEÓRICAS

4 POLÍTICA Y TEORIAS DE ESTADO

4.1 La naturaleza de la política, elementos para su estudio	153
4.2 Tipología para el análisis de la política educativa en la UPN	162
4.3 Procesos de reorganización institucional en la UPN	165

TERCERA PARTE

REORGANIZACIÓN ACADÉMICA Y TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES

5 POLÍTICA EDUCATIVA Y LA TRANSFORMACIÓN ORGANIZACIONAL DE LA UPN

5.1 Propuesta de reglamentación de investigación y docencia (junio 1999 a junio 2000)	176
5.2 Movilización y conciliación política (julio-octubre 2000)	182
5.3 Formulación de la política de reorganización académica (noviembre 2000 a marzo 2002)	188

6 PROCESO DE REFORMA ACADÉMICA EN LA UPN 2003-2004

6.1 El proceso de transición de reorganización académica de la unidad Ajusco (abril 2002 a febrero 2004).....	194
6.2 El perfil de la reforma académica de la unidad Ajusco	198
Conclusiones.....	202
Bibliografía	211
Cuadros.....	221

Prefacio

El presente trabajo es el resultado de diversas experiencias que he tenido en la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), que se centran en dos ejes de carácter formativo. El primero de ellos es profesional, se relaciona con el entorno en el cual me desarrollo, y se circunscribe al aspecto laboral que sintetiza 27 años de trabajo en la UPN, organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (SEP), donde inicié mi práctica profesional como estudiante de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la UNAM, en constante relación con los procesos administrativos y la racionalidad burocrática.

Esta experiencia de trabajo me ha permitido conocer a la Universidad en su funcionamiento; estructura, normatividad, canales de comunicación descendentes y ascendentes, sus relaciones horizontales y verticales, su posición en el entorno educativo y sobre todo más a detalle a las Unidades administrativas, Áreas técnicas, Direcciones académicas y Áreas académicas en las cuales me ha tocado desarrollar un puesto.

Desde su creación en 1978, la UPN ha estado sujeta a los constantes cambios de rector y a las diferentes visiones en la búsqueda de la construcción de un proyecto de Universidad de la SEP, la dirigencia del SNTE y la comunidad universitaria. En este largo camino; la institución ha atravesado por diversas evaluaciones, proyectos académicos, reestructuraciones organizacionales, reorganizaciones académicas, que aún sin mostrar signos claros de eficiencia en su quehacer institucional, mantiene en operación a grandes cantidades de personal y de recursos.

Como ya era costumbre, en junio de 1999, se da otro relevo en la rectoría de la universidad y nuevamente se plantea una reforma universitaria, que es aprobada en 2002 por el Consejo Académico y puesta en marcha en 2004 con la reorganización académica de las Direcciones de Docencia e Investigación y su sustitución a partir de la creación de cinco Agrupamientos Académicos. Esta reforma tiene sustento en el tercer reto que señala el Programa Nacional de Educación 2001-2006, sobre la integración y funcionamiento del sistema educativo.

Lo anterior da una idea de secuencia en la política educativa desde la gestión de Miguel de la Madrid Hurtado con la descentralización de la educación, que posteriormente en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se federaliza la educación básica, en el marco del Programa de Modernización Educativa 1989-1994, además de delinear en este documento, la política de evaluación para educación superior, con el propósito de cambiar la relación entre el Estado, las Universidades y la Sociedad. Esta continuidad en las políticas públicas permite transitar de políticas sexenales de gobierno hacia "políticas educativas de Estado".

Con toda la experiencia de participación en la mayoría de los procesos de cambio institucional y con la firme convicción de conocer más de la Universidad, nace la inquietud por entender las posibles relaciones entre una rutina burocrática y la acción práctica de la política educativa. Sin embargo, esta abstracción, personalmente me incitó a formularme más preguntas de las cuales no tenía respuestas.

Esto me hizo reflexionar para encontrarle sentido a esa realidad que no comprendía, con esta intención decidí concursar a la Maestría en desarrollo educativo en la Universidad Pedagógica Nacional creyendo necesario continuar con mi formación profesional con el objeto de tener mayores elementos de análisis sobre la política educativa en el sistema de educación superior.

De tal forma, que el segundo eje se presenta en la formación académica. Con la sana distancia y el recaudo que ofrece la teoría, la metodología y las técnicas del análisis social, respecto de mi experiencia en la UPN, me permitió desarrollar el tema de investigación sobre **“Las políticas educativas para la educación superior y sus efectos en la reorganización académica de la UPN”**.

En el desarrollo del tema me pareció importante revisar la política del Estado evaluador y confrontar las propuestas orgánico-funcionales de reorganización académica para la UPN con los campos de acción de los grupos de interés inmerso o asociado a la política y al aparato de gestión sectorial, para sistematizar un proceso de información que fundamente algunas líneas heurísticas.

Al finalizar el programa escolar de la maestría fui invitado a ocupar el cargo de jefe de departamento para atender las funciones de planeación, programación y presupuestación del Área Académica Teoría Pedagógica y Formación Docente que se había creado. Mi tarea exigía una sensibilidad mayor para reconocer los alcances y limitaciones en la distribución y asignación de recursos de las actividades académicas, cargo que me permitió un mayor contacto con la dinámica institucional de reorganización académica que no dejaba de sorprenderme por la peculiaridad con que funcionaba, siempre con la escasez de recursos y donde todo era importante y necesario.

El presente trabajo no se hubiera terminado sin la participación de varias personas que me ofrecieron su experiencia y apoyo solidario. En la dirección teórica y metodológica tuve la invaluable orientación del Maestro Juan Manuel Delgado Reynoso, que en las constantes reuniones me mostró la importancia y la relevancia del tema en cuestión. Importante también durante el proceso fue el apoyo desinteresado del Profesor Juan Carlos Pérez López, quien leyó el trabajo y cuya experiencia en la docencia y la investigación fueron referentes centrales para entender mejor su contenido.

Otras personas fueron también pieza clave en el acceso a la información, disponibilidad de documentos e intercambio de ideas para aclarar datos y

afirmaciones. Mi reconocimiento a los maestros Héctor Fernández Rincón, Simón Sánchez y Carlos Maya Obé, por la disponibilidad de tiempo que me concedieron para entrevistarlos. Quiero también extender mi agradecimiento a todos los maestros que me proporcionaron sus valiosos conocimientos en clase y muy en especial al Dr. Prudenciano Moreno Moreno, al Dr. Julio Rafael Ochoa Franco por su interés y motivación para que presentara el examen profesional lo más pronto posible.

Por último, una mención especial para las personas más importantes de mi vida: mi madre Vicenta, mi esposa Carolina Castillo Juárez por su extraordinario apoyo en el agotador trabajo de captura, y procesamiento de datos, mis hijos (a) Ixcheel, Arturo y Moisés a quienes quiero mucho.

Introducción

PROBLEMATIZACIÓN Y ESTRATEGIA DE TRABAJO

Tratar el tema de las políticas educativas para la educación superior en México y sus efectos en la reorganización académica de la unidad Ajusco de la UPN, nos remite en el presente trabajo, a revisar la política educativa que impulsa el gobierno federal para este sector a partir de la década de los ochenta del siglo XX, y la idea de cambio institucional que está implícita, en prácticamente todo documento que se ha generado desde esa fecha.

Los propósitos generales que se identifican en esos documentos son básicamente: el cambio en las formas de operar del sistema educativo superior; las transformaciones estructurales de las instituciones que lo integran; y el cambio en las relaciones entre el gobierno, la sociedad y las universidades¹ (Mendoza, 2002, pp.36-44; Muñoz, 2002).

Estos cambios que se plantean para el sistema educativo nacional son producto de un nuevo modelo de acumulación económico internacional denominado “neoliberal” que enfatiza como principios el beneficio universal del libre comercio, el individualismo y la defensa radical del laissez-faire, resultado de la crisis del Estado de bienestar en Europa Occidental y del modelo de desarrollo hacia adentro en América Latina. Tales principios, en conjunto abarcan temas entre otros, como:

Una revolución tecnológica; la desregulación de los movimientos internacionales de capital; la mundialización de la producción, con la conformación de oligopolios que dominan la economía mundial y la regionalización del intercambio con el establecimiento de bloques comerciales (NAFTA, UE, Bloque Asiático); Nuevas formas de explotación del trabajo y de gestión de la producción; un nuevo sistema de organización del trabajo a nivel mundial.

En este contexto, la década de los ochenta del siglo XX o “década pérdida” como lo refieren algunos autores, significó un cambio en las formas de pensar y actuar de las sociedades capitalistas que orientó los ejes de la política en otras esferas de la sociedad, donde la educación no quedó exenta. La importancia de la educación y en particular de la educación superior se puso en evidencia en la siguiente década con el desarrollo de la llamada sociedad del conocimiento, esto es, que la competitividad de la economía se basó cada vez más en los avances tecnológicos, y cada vez menos, en la existencia de materias primas y en la baja remuneración de la mano de obra, con lo cual el avance de las ciencias básicas y aplicadas se volvió estratégica.

¹ En el presente trabajo utilizaremos el concepto de universidades como sinónimo de educación superior, aunque la educación superior incluya otras modalidades educativas.

Estos nuevos escenarios económicos, políticos y sociales han modificado significativamente las categorías de análisis tradicionales y plantean una nueva configuración en donde existe un consenso en reconocer que el conocimiento y la información están remplazando a los recursos naturales, a la fuerza y/o al dinero, como variables claves de la generación y distribución del poder en la sociedad.²

Así, en el terreno educativo, los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), coinciden en señalar la importancia estratégica de la educación como medio fundamental para generar el desarrollo sostenible de las sociedades.

Con esta orientación, en América Latina y el Caribe, los estudios presentados en la convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960), pasando por Jomtien (1990), París, Dakar y Cochabamba (2002), la educación se concibe, no sólo como el motor fundamental de desarrollo y como la inversión de mayor retorno, sino también como el mejor canal de movilidad social y una de las principales estrategias para mejorar las desigualdades. Se piensa que la expansión educativa mejorará las competencias de la gente para desempeñarse en actividades productivas, lo que permitirá que las personas accedan a trabajos más calificados y mejor remunerados, acortando así la brecha de la desigualdad.

Sin embargo, los análisis especializados coinciden en identificar a la región, como la de mayor inequidad en el planeta y, lo que es más grave, que está en un proceso continuo de empeoramiento. Las tasas de marginalidad aumentaron en los años 90 con relación a la década anterior y el número de pobres se estima cercano al 50% de la población. Un análisis realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 15 países de América Latina, mostró que los jefes de hogar del 10% de los más ricos de la población tienen un promedio de 11.3 años de educación, casi siete años más que el 30% de los más pobres.³

Estos datos nos indican, que el sistema educativo en la región de la cual somos parte, es un sistema altamente estratificado, segmentación que posteriormente se constituye en la base de las brechas que se revelan en el mercado laboral, y en general, en toda la vida social.

No obstante, en el panorama de la UNESCO, todos los países coinciden en señalar la importancia estratégica de la educación como medio fundamental para generar

² Tedesco, Juan Carlos. (2003). Educar en la sociedad del conocimiento. México, FCE.

³ Kliesksberg, Bernardo. (1999). Desigualdad y desarrollo en América Latina: el debate postergado (documento 17). Centro de documentación de políticas sociales, Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario. Buenos Aires. En UNESCO (2002). En búsqueda de la equidad elaboración de los planes nacionales de educación para todos en América Latina. Santiago de Chile.

el desarrollo sostenible de las sociedades. En este sentido, los debates y resultados de las reuniones internacionales, regionales y nacionales de expertos, investigadores, académicos y directivos de las instituciones educativas y de los gobiernos, me permite advertir la preocupación por realizar las reformas educativas, ya que éstas, se piensan como las que requieren las sociedades para superar oposiciones al cambio sustentadas en inercias y tradiciones.

Con esta visión, en la última década del siglo XX, la educación superior experimentó grandes transformaciones que generó un debate sobre su futuro en el mundo. Entre los estudios abordados destaca el del carácter de los sistemas educativos y la necesidad de revisarlos y transformarlos para enfrentar demandas de una nueva naturaleza asociada a un mundo globalizado en el que se encuentran interconectadas las sociedades nacionales.

Así, en octubre de 1998 se celebró la Conferencia Mundial Sobre la Educación Superior, convocada por la UNESCO, en París. En ésta se presentaron los análisis de cinco consultas regionales. Los documentos aprobados en la Declaración Mundial Sobre la Educación Superior en el siglo XXI: visión y acción, y marco de acción prioritaria para el cambio y el desarrollo de la educación superior, señalan los desafíos –financiamiento, equidad, calidad, pertinencia, etcétera- que se le presentan a la educación superior en el mundo. Asimismo, se le asigna a la educación una función relevante en el desarrollo de las sociedades modernas y proclaman acciones para poner en marcha un proceso de reformas en la educación terciaria.⁴

En el contexto mexicano, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), acordó en 1998 elaborar la visión del Sistema Educativo Superior (SES) que debe tener el país para el año 2020, y en la cual plantea líneas estratégicas de desarrollo de la educación superior a mediano y largo plazo, retomando los desafíos y acciones de París.

La propuesta de la ANUIES que presenta para “coadyuvar al desarrollo y consolidación del actual sistema de educación superior, parte del convencimiento de que éste necesita transformarse radicalmente para poder responder con oportunidad, equidad, eficiencia y calidad al conjunto de demandas que le plantean tanto la sociedad mexicana como la transformación de los entornos nacionales e internacionales”.⁵

⁴ UNESCO. (1998). Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción [versión electrónica], Revista de la Educación Superior”, No. 107, pp. 55-73, 75-84. julio-septiembre. 1998, ANUIES. Recuperado el 20 de mayo de 2003, de <http://www.anui.es.mx/anui.es/revsup/res107/txt4.htm>

⁵ ANUIES (2000). La educación superior en el siglo XXI: Líneas estratégicas de desarrollo una propuesta de la ANUIES. México, p. 2.

Esta transformación del SES, está centrada en el aseguramiento de la calidad de la educación,⁶ la cual se ha convertido en el objetivo estratégico en las formulaciones de la política educativa (como sucede en la gran mayoría de los países), en torno a la cual se estructuran el resto de las políticas educativas. En esta perspectiva, el Programa Nacional de Educación 2001-2006, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, establece tres objetivos estratégicos “cobertura con equidad; calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje; e integración y funcionamiento del sistema educativo”.

Como parte del último objetivo, las acciones de reforma de la gestión del sistema educativo, establece la política de federalización en el sistema de educación superior, la cual determina los cambios de reorganización académica para la UPN.⁷ En este contexto se inserta la elección del tema de investigación, este es, “las políticas educativas para la educación superior y sus efectos en la reorganización académica de la unidad Ajusco de la UPN, en el contexto de la política de federalización, durante los primeros cuatro años del gobierno de Vicente Fox Quesada.

El presente estudio, pretende recuperar un conjunto de procesos de cambio que se están generando en la reconfiguración de la estructura organizacional académica de la unidad Ajusco de la UPN, que expresan un marco de transformaciones de gran profundidad en su quehacer institucional sustantivo de la docencia y la investigación, y en la cual se sustituyen la forma de organización académica de academias y proyectos por cuerpos académicos⁸ y agrupamientos.⁹

⁶El concepto de calidad educativa varía de acuerdo con las condiciones sociales, políticas, económicas e ideológicas, así como en función de las circunstancias temporales y especiales, de manera que a cada momento histórico corresponde una determinada concepción de calidad educativa. Considerando lo anterior, la calidad de la educación no es un concepto absoluto, los juicios acerca de ella son socialmente construidos y varían según las culturas y estratos sociales. Partiendo de esto es válido preguntarse si es conveniente imponer un criterio único de calidad en vez de concebirla como flexible, relativa y dinámica, ajustándose a las necesidades diferentes de los usuarios. Es decir, “se origina en las transformaciones de las concepciones de necesidades sociales y en una especie de abstracción de la función humana y social que tiene la labor educativa”. Glazman, Nowalski Raquel. (2001). Evaluación y calidad. Un análisis de las propuestas recientes en la política educativa en México”. En Bertussi, Guadalupe T. Y González, Villareal R. (coord.) Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva. tomo I, México, *La Jornada-UPN*, p. 131.

⁷Se inicia reforma en la Pedagógica Nacional para lograr la autonomía. (2003, 4 de marzo). *La jornada*.

⁸ “Los Cuerpos Académicos (CA), son grupos de académicos, de una o diversas disciplinas, que desarrollan un trabajo centrado en un objeto de estudio común dentro del campo educativo. Su característica principal es el trabajo colegiado, modalidad de relación académica que permite que sus tareas se organicen desde una racionalidad colectiva para establecer una corresponsabilidad en la planeación, desarrollo y evaluación de los propósitos del CA; del AG y de la institución”. Gaceta UPN. (2004, febrero) órgano informativo. Núm. 3. Asimismo, el PIFI señala que, “Los cuerpos académicos son grupos de profesores de tiempo completo que comparten una o varias líneas de generación o aplicación del conocimiento (investigación o estudio) en temas disciplinares o multidisciplinarios y un conjunto de objetivos y metas académicas. Adicionalmente atienden programas educativos (PE) en uno o varios niveles de acuerdo con el perfil tipológico de la Institución”. SEP. Subsecretaría de educación superior e investigación científica. (2003). Programa Integral de Fortalecimiento Institucional: Lineamientos para su actualización, formulación y presentación. Anexo 1. Guía PIFI 3.0.

Estos nuevos escenarios de imaginarios y realidades, que se constituyen en estructuras más horizontales y menos verticales y centralizadas, en función de la excelencia y la calidad como criterios orientadores de la universidad, permiten advertir: la emergencia de nuevos actores y grupos de actores; la definición de nuevos grupos académicos; la ampliación de nuevas instancias académicas de decisión; la definición de nuevas formas de lucha política; etcétera. La construcción y conformación de nuevas realidades, que tendrán que pasar por procesos identificatorios de sujetos y grupos.

Frente a este panorama, y con el propósito de entender los procesos de cambio que implementa la unidad Ajusco de la UPN, para pasar de una estructura burocrática tradicional Weberiana, basada en la profesionalización de los profesionales de la educación, a una estructura organizacional académica más horizontal, con orientación en la docencia e investigación para integrarse a la nueva relación en la modernización de la política educativa, que determina el Estado mexicano mediante estrategias de evaluación y financiamiento. Se hace necesario, establecer un marco de interpretación que nos permita sistematizar información empírica relacionada con los procesos sociológicos que definen la configuración institucional de reorganización académica.

Para ello, nos parece fundamental desde el punto de vista teórico considerar algunos enfoques sobre políticas públicas, que se derivan de los trabajos de Harold D. Lasswell sobre “la concepción emergente de las ciencias de políticas” y “la orientación hacia las políticas”, documentos centrales para entender la toma de decisiones en la elaboración de las políticas públicas.¹⁰

El primer enfoque puede ayudar a dilucidar como surgen y se transforman las estructuras, es el enfoque de la teoría de la elección racional.¹¹ Este enfoque es dominante en los estudios que centran su atención hacia el conocimiento *en el* proceso de toma de decisiones.¹²

⁹ “El Agrupamiento (AG) es la forma de organización académica formada por CA que comparten una o varias líneas de generación o aplicación del conocimiento en temas disciplinares o multidisciplinares y un conjunto de objetivos y metas académicas. Gaceta *op.cit.*”

¹⁰ El primer estudio citado de Lasswell señala que, “las ciencias de políticas se ocupan del conocimiento *del y en el (knowledge of and in)* proceso de toma de decisiones en el orden público y civil”, el segundo estudio citado plantea que, “se ha venido desarrollando una orientación hacia las políticas (*policy orientation*), esta tiene una doble dimensión: por una parte se interesa en el proceso de la política y por otra en la necesidad de inteligencia de este proceso. La tarea de la primera busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La tarea de la segunda busca mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponibles para los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología”. en Luis F. Aguilar Villanueva (2003). El estudio de las políticas públicas. México, Miguel Ángel Porrúa, pp.79-117.

¹¹ Marsh David y Stoker Ferry (Eds.). (1997). Teoría y métodos de ciencia política. Madrid, Alianza, pp. 85-101.

¹² “los investigadores de esta corriente señalan que la política pública debe ser el resultado de una concienzuda cavilación intelectual. Restringen su atención al análisis de criterios tales como la eficiencia, la eficacia y la viabilidad de la política y dejan, en segundo término, el carácter netamente político en el que se

Otro es, el esquema de las *arenas de poder* de Theodore J. Lowie (Valverde y Salas. 185-193), que trata de reformar los planteamientos del pluralismo (Marsh y Stoker. 1997. 217-234) y dar una explicación más apegada a la realidad. Este enfoque se deriva de la corriente de pensamiento que se identifica con el conocimiento *del* proceso de elaboración de políticas y se ubica en la vertiente preocupada por desarrollar modelos teórico analíticos que expliquen la relación entre el poder, la política y las políticas.

A partir de estas perspectivas teóricas, asumo como supuesto central que la reorganización de la Universidad Pedagógica Nacional, no es el resultado de la aplicación de sistemas y procedimientos completamente regulados y controlados, a partir de la acción organizada de la comunidad universitaria. Sino que precisamente esta acción colectiva constituye un constructo de campos de acción, que son mediaciones a través de las cuales, los actores en la búsqueda de sus intereses específicos redefinen o resuelven los problemas comunes, esto es, como una necesidad de resolución dialéctica, en el transcurso de su proceso de organización.

Con el objeto de sistematizar este cambio, parece pertinente hacer una reconstrucción histórica de tres momentos de prácticas institucionales sobre reorganización académica y reestructuración organizacional, a saber:

- a) La evaluación institucional de 1989-1990;
- b) La propuesta de reestructuración organizacional, con los acuerdos de Oaxtepec, Mor., Jurica, Qro., Ajusco, D. F. y el Proyecto Académico de 1993; y
- c) El ANMEB de 1992 y la descentralización administrativa de las Unidades-UPN 1993-1994.

En lo fundamental me planteo establecer un marco de interpretación que nos permita sistematizar alguna información empírica relacionada con distintos procesos:

En primer lugar, un enfoque y perspectiva de análisis se dirige a la organización como objeto social específico, es decir, a los aspectos de administración o la teoría organizativa, centrando la atención en la evaluación o planeación estratégica, que alude a los diagnósticos y a las definiciones de orden instrumental con fines de decisión o de establecimiento de políticas y estructuras.

En segundo lugar, otra perspectiva de análisis se orienta en el proceso sociológico, esto es, a la reconfiguración de los grupos académicos y la

toma la decisión”. Valverde Viseca Karla y Salas- Porras Alejandra. (2005). El Desarrollo –diversas perspectivas- en las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil. México, Gernika, P. 175.

rearticulación o redistribución de los espacios de poder en la toma de decisiones que definen el proceso de transición de la UPN.

Lo anterior nos remite a varias ideas epistemológicas, como una ruta analítica para adoptar los referentes y estrategias teórico- metodológicas, que permitan construir el entramado conceptual para sistematizar información del proceso de transición. En este sentido, la política pública y la política educativa en particular como objeto de estudio de la presente investigación no puede comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución, es decir, si revisamos como trabajan las organizaciones, podemos comprender como son transformadas las políticas en la acción administrativa.

Mi interés fundamental es elaborar una propuesta de interpretación, en donde la política educativa trasciende el estricto ámbito de los sistemas y determina ciertas formas de organización, a partir de las cuales, en el orden interno, la acción organizada de los actores redefinen sus prácticas institucionales. Para este análisis considero tres aspectos:

- 1) El morfológico-estructural,
- 2) El epistemológico, y
- 3) El praxeológico

En el ámbito morfológico-estructural se pone especial atención en la descripción de la estructura organizacional de la UPN. Se recupera los elementos que constituyen las formas de autoridad y decisión en una estructura burocrática tradicional Weberiana, así como los cambios que se describen en el período de transición de la reorganización académica de la unidad Ajusco de 2003-2004.

Así pues, en la perspectiva de aproximarnos a la complejidad que el proceso involucra adoptó una postura epistémica que supone un modelo organizacional del conflicto y la negociación, el cual se “interesa en el problema de cómo la gente con intereses divergentes se aglutina en torno a una tarea común. Este modelo parte del presupuesto de que el conflicto –que surge de la prosecución de ventajas individuales relativas en toda relación de negociación-, constituye el rasgo dominante de la vida de las organizaciones.”¹³

Algunas de las características esenciales del modelo que considera (Elmore, 2003) son las siguientes:

- las organizaciones son arenas de conflicto en donde los actores o grupos de actores con intereses específicos compiten por obtener ventajas mediante el ejercicio del poder y de la distribución de recursos.

¹³ Elmore, Richard F. (2003). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En Aguilar, Villanueva Luis F. la implementación de las políticas, t.4, México, Miguel Ángel Porrúa, PP. 185-249.

- La distribución del poder en las organizaciones no es estable, otros factores que determinan la distribución del poder son: la jerarquía, el conocimiento especializado, el control de los recursos y la capacidad para mover el apoyo político del exterior.
- La toma de decisiones como base de negociación y que las partes ajusten su proceder para conservar la relación de negociación.

Otro referente teórico para construir el entramado conceptual que permita sistematizar información del proceso de transición, es la idea del “poder” como una variable fundamental en la dinámica de los procesos. Crozier lo define como “el resultado contingente de la movilización por los actores, de las fuentes de incertidumbre pertinente que ellos controlan en una estructura de determinado juego, por sus relaciones y transacciones con los otros participantes en ese juego.”¹⁴

Un elemento importante en el constructo analítico y más concreto en el modelo de organización, es considerar en una perspectiva de conjunto, tres esferas esenciales de desempeño institucional de la UPN, la académica, la organización y la de política y gobierno (Muñoz, 2002).

En el ámbito epistemológico lo que nos interesa es analizar los procesos históricos de reorganización institucional. A través de un balance histórico, deseo destacar los cambios y transformaciones que se han generado en el sector académico desde la evaluación institucional de 1989, los acuerdos de Oaxtepec, Juríca y el proyecto académico de 1993, todo esto, en el marco del programa de modernización de la educación básica y normal 1989-1994; la descentralización de 68 unidades de educación a distancia distribuidas en las entidades federativas de la República, como resultado de la firma del ANMEB de mayo de 1992 y la reorganización académica 2003-2004.

El referente teórico en este ámbito, para sistematizar la constitución de los espacios de organización académica, como las academias y proyectos, reglas y estructuras institucionales, me parece importante retomarlo desde la perspectiva de la institucionalización.¹⁵

Por último, en el ámbito praxeológico centramos nuestro interés en los modos de acción colectiva de los actores, para la construcción de espacios que redefinen o reacondicionan los problemas o la puesta en práctica de estas mediaciones. Finalmente estos son, modelos más “racionales” de organización social, que podemos comprender como un proceso de creación donde los actores de la UPN,

¹⁴ Crozier, Michael y Friedberg, Erhard. (1990). El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva. México, Alianza, p.25.

¹⁵ Manero, Brito Roberto. (1999). Institucionalización, reforma y gobierno en la institución universitaria. En Casanova, Cardiel Hugo y Rodríguez, Gómez Roberto (coord.) Universidad contemporánea política y gobierno. México, CESU/Miguel Ángel Porrúa, tomo II, pp.107-153.

aprenden juntos, es decir, inventan y determinan nuevas formas de jugar el juego organizacional de la cooperación y el conflicto –una nueva praxis social-, y adquieren capacidades cognoscitivas de relación y organización.

Para abordar este ámbito planteamos la teoría de las anarquías organizadas, que utiliza el concepto de ambigüedad para expresar la compleja red de relaciones que se producen en torno y dentro de los procesos organizativos. Esta engloba a teorías que coinciden y se complementan en una misma perspectiva teórica, que intenta generar algunas hipótesis explicativas de los procesos organizacionales y decisorios en forma de cestos de basura (Cohen, 1972), sistemas flojamente acoplados (Wiek, 1969 y 1976) y anarquías organizadas (Cohen y March, 1974; March y Olsen, 1976), que a su vez son extensiones de los planteamientos de racionalidad limitada (Simón, 1947), conflicto (March y Simón, 1958) y negociación política en las organizaciones (Cyert y March, 1963).

El proceso de conformación de los cuerpos académicos, su integración en agrupamientos, la creación de figuras e instancias unipersonales y colegiadas, la creación de la Comisión Coordinadora de Ajusco, con la misión de coordinar el proceso de organización y elaboración de los documentos fundacionales, se relaciona con las cuatro características de la categoría conceptual de la ambigüedad.

La “ambigüedad de intención”. La imposibilidad de especificar procesos, que satisfagan una teoría de la decisión y la evidencia que se desprende de la acción organizada; la “ambigüedad de entendimiento”. La dificultad de encontrar conexiones claras entre la acción organizada y sus consecuencias; la “ambigüedad de historia”. La dificultad de determinar porqué pasó y cuándo sucedió un proceso decisorio; y por último, la “ambigüedad de organización”. O la imposibilidad para poder identificar los patrones de conducta y participación de los actores en la toma de decisiones.¹⁶

EL OBJETO DE ESTUDIO Y EL ACERCAMIENTO METODOLÓGICO

La Universidad Pedagógica Nacional desde su creación fue convocada para desarrollar servicios educativos de tipo superior encaminados a la formación de profesionales de la educación.¹⁷ Sin embargo, la presión política del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), agregó a la Universidad una nueva función, la preparación para el desempeño profesional del magisterio con carácter universitario.¹⁸ Así pues, al agregarle otra misión a la universidad

¹⁶ Del Castillo, Arturo. (2001). Ambigüedad y decisión: una revisión a las teorías de las anarquías organizadas. México, Cuadernos del CIDE No. 36, pp. 1-30.

¹⁷ SEP. (1980). Artículo 2. Decreto de Creación de la Universidad Pedagógica Nacional.

¹⁸ Es interesante el análisis de las valoraciones en la construcción de los sentidos sobre lo normalista y lo universitario en la profesionalización del magisterio. Es necesario revisar estos sentidos para entender tanto los propósitos de la creación de la UPN, como sus formas de organización y constitución académica. Negrete,

prácticamente desde su creación, motivó que su desarrollo institucional se haya centrado en la búsqueda de las convergencias mínimas entre dos sistemas de formación: por un lado, estaban los servicios educativos escolarizados en la unidad Ajusco orientados a las licenciaturas de formación; y por otro, los servicios educativos del sistema de educación a distancia (no escolarizado) en las unidades foráneas dirigidos a las licenciaturas de nivelación y los posgrados.

Con estas orientaciones formativas, tiene sentido realizar el estudio de investigación de un espacio escolar que tiene la tarea específica de la preparación profesional del educador en todo el país, y que a su vez, son los responsables, de orientar el pensamiento, sentimiento y acción de millones de niños inscritos en el sistema de educación básica. La UPN es una institución pública que durante 27 años ha estado inmersa en los procesos de formación y práctica del magisterio nacional.

Estas funciones de la UPN, la asocian con la preparación del estudiante como profesional. La vinculación de la universidad al mundo laboral, tiene por objeto incidir en el diseño y desarrollo de un nuevo orden social, tal situación me parece importante problematizar, para contextualizar el entorno en el cual se desarrolla la UPN, que este a su vez, la orienta y determina a nivel interno sus políticas de actuación.

Frente a este panorama tenemos que en la última década del siglo XX, México se inscribió en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, planteando una convocatoria político-social encaminada a reformar las estructuras y actividades del sistema educativo mexicano. Se trataba de fortalecer la cobertura y elevar la calidad de la enseñanza a fin de lograr, por un lado, una redistribución del ingreso por la vía educativa y, por otro, afianzar el proyecto reactivador de la economía en el contexto de las transformaciones mundiales.

Con el Programa de Modernización Educativa 1989-1994, se delinea un proceso de transición hacia nuevas formas de operar en el sistema y también en las relaciones entre las universidades y el Estado. Se observan las propuestas para el surgimiento de un Estado evaluador que tiene por objeto una mayor intervención en la vida interna de las universidades. Para esto se crea la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), que en adelante va a certificar y acreditar la calidad de la educación en las Instituciones de Educación Superior (IES).

Con esta orientación, el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa de 1992 (ANMEB), logró un pacto político entre la Federación, los Estados, y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), para descentralizar la

Arteaga María Teresa. (2003). Configuración de lo académico en los orígenes de la UPN, 1978-1980. Tesis de maestría no publicada, DIE, México.

operación de los servicios de educación básica y normal, ante el agotamiento del esquema de gestión centralizada.

En este marco, la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (SEP), transfirió los servicios de educación, que durante quince años atendió a través de 68 unidades distribuidas en las entidades federativas, bajo el sistema de educación a distancia (SEAD).

En este contexto que determina su constitución y dinámica de desarrollo, la UPN se ha visto sometida a cambios estructurales, producto de arreglos de proyectos y actores en la reconfiguración académica de imaginarios y realidades políticas de su ambiente interno.¹⁹ En este sentido, el presente trabajo pretende responder a algunas preguntas sobre la relación de proyectos de Universidad Pedagógica y reorganización académica:

- ¿Cuál era la estructura organizacional, cómo se tomaban las decisiones y se ejercía el poder antes de la reorganización académica 2003-2004 en la Unidad Ajusco de la UPN?
- ¿Cómo estaban constituidos los grupos académicos en su espacio laboral y político; y cómo ejercían su poder antes de la reorganización académica 2003-2004 en la Unidad Ajusco?
- ¿Qué cambios se dieron en la estructura organizacional, la toma de decisiones y de autoridad con la reorganización académica 2003-2004 en la Unidad Ajusco?
- ¿Cómo se distribuyeron o rearticulaban los espacios de poder con la reorganización académica 2003-2004 en la Unidad Ajusco?

Para intentar responder a las preguntas anteriores, este trabajo considera como supuestos centrales:

1. Cambio en las políticas educativas. Las nuevas iniciativas y mecanismos de supervisión del sistema de educación superior (evaluación, seguimiento y rendición de cuentas) constituyen actualmente los ejes de la política de financiamiento que reordenan los cursos de acción gubernamental hacia las

¹⁹ Para más información sobre la constitución, desarrollo y cambio institucional de la UPN, resulta interesante revisar el trabajo del maestro Delgado quien señala que “Generalmente los eventos externos han determinado las transformaciones de factores y programas internos, pero estos últimos han generado lógicas de desenvolvimiento autónomo a menudo inadvertidas en los estudios sobre la universidad”. Delgado, Reynoso Juan Manuel. La apropiación intelectual de la historia de la Universidad Pedagógica Nacional por sus académicos. En Geografía política de las universidades públicas mexicanas: claroscurios de su diversidad. México, Centro de investigaciones interdisciplinarias en ciencias y humanidades UNAM. 2003. pp. 295-336.

universidades públicas del país. En el caso de la UPN, regulan y redefinen la orientación, integración e innovación de la UPN.

2. Crisis y agotamiento del modelo de desempeño institucional de la UPN. La UPN como campo institucional se inserta en el marco de las transformaciones de la política de integración y funcionamiento del sistema educativo (reorganización estructural, evaluación curricular y financiamiento), que experimentan las nuevas relaciones entre el Estado, las Universidades públicas y la Sociedad.

Para abordar el estudio de la Universidad, entre proyecto de universidad y reorganización académica, empleo el enfoque de políticas públicas como marco que orienta los procesos de cambio, y a partir de la cual, los actores redefinen la forma en que se estructura el espacio institucional. En consecuencia, este proyecto pretende los siguientes objetivos y líneas de búsqueda:

OBJETIVO GENERAL

Identificar y sistematizar la génesis y evolución de las políticas públicas para la educación básica y educación superior, y sus efectos en la reorganización académica de la unidad Ajusco de la Universidad Pedagógica Nacional, durante el periodo 1999-2004.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Identificar y contextualizar la génesis y evolución en la formulación, instrumentación e impacto de algunas políticas públicas para la Modernización de la Educación Básica y del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que determinaron la descentralización administrativa de las unidades del sistema de educación a distancia de la Universidad Pedagógica Nacional.

2. Identificar y contextualizar la génesis y evolución en la formulación, instrumentación e impacto de algunas políticas públicas para educación superior, que determinaron la reorganización académica de la unidad Ajusco 2003-2004 de Universidad Pedagógica Nacional.

3. Identificar y sistematizar el proceso de propuesta, movilización y conciliación política en la formulación de la política de reorganización académica de la Unidad Ajusco de la Universidad Pedagógica Nacional.

4. Caracterizar los cambios de reestructuración académica realizados durante el periodo 2003-2004, en la unidad Ajusco de la Universidad Pedagógica Nacional que expresan un marco de transformaciones de gran profundidad en su quehacer institucional y en el cual se sustituyen los órganos de dirección, academias y proyectos por cuerpos académicos y agrupamientos, con el fin de transitar de una estructura burocrática tradicional centrada en funciones de profesionalización, a

una estructura burocrática de tipo universitaria con énfasis en la docencia e investigación.

LÍNEA HEURÍSTICA GENERAL

Para establecer el rango de las transformaciones de la acción estatal educativa, sostengo como línea de búsqueda global de trabajo, que la reorganización académica de la Unidad Ajusco de la Universidad Pedagógica Nacional forma parte de un complejo proceso que privilegia la reorganización y coordinación funcional y sistémica de las instituciones para la creación de un nuevo espacio educativo que responda al interés general de la sociedad, con base en criterios y procedimientos de regulación y control fuertemente vinculados a enfoques de evaluación y aseguramiento de la calidad, que han predominado en los últimos años, en la formación de la política educativa en México.

LÍNEAS HEURÍSTICAS ESPECÍFICAS

1. Que la política de descentralización educativa se insertó en el proceso de modernización de la reforma económica y la reforma política con el propósito de recuperar la autonomía, la eficacia política y la eficiencia administrativa para rearticular burocráticamente a la Secretaría de Educación Pública. En este proceso, la descentralización de las unidades del sistema de educación a distancia de la Universidad Pedagógica Nacional, obedeció más al cumplimiento de la política por su materia de trabajo y sus condiciones geográficas, que a una visión académica.

2. Que las políticas de evaluación y aseguramiento de la calidad para educación superior responden a criterios y procedimientos de regulación y control fuertemente vinculados a estándares internacionales de desempeño educativo creando una dinámica de inclusión-exclusión que genera vulnerabilidad educativa e institucional para diversos grupos sociales.

3. Que las políticas de evaluación y aseguramiento de la calidad para educación superior generaron un proceso de cambio en la Unidad Ajusco, de una universidad de tipo tradicional centrada en la profesionalización de los profesionales de la educación avocados a la educación básica, a una universidad orientada en la docencia de alta calidad y fundamentalmente en la investigación.

4. Que la reorganización académica de la unidad Ajusco, propicia una mejor eficiencia en la coordinación funcional y sistémica de gestión académico-administrativa de la institución a partir de la reducción del tramo de control, por la creación y ampliación de figuras unipersonales y colegiadas pero, en el proceso de transición, recentraliza los espacios de poder con lo cual fragmenta la toma de decisiones produciéndose serios problemas de integración en los procesos de desarrollo educativo a nivel institucional y nacional.

Este trabajo de reorganización académica y proyecto de universidad, se centra en las orientaciones de las políticas educativas para la educación superior y se va estructurando a partir de los arreglos de las arenas institucionales o estructuras de poder que la componen. Para ello, en esta indagación, recurrimos a la construcción de modelos teóricos o formas de gobierno, es decir, a una tipología desde la perspectiva de las anarquías organizadas en tres ordenes: “el Burocrático, el Colegiado y el Político”²⁰ con el propósito de ordenar los espacios de poder, que nos permitan sistematizar un entramado de interpretación de los procesos reales. En este sentido, el presente estudio utiliza como universo de observación a la comunidad universitaria de la Unidad Ajusco de la UPN.

El estudio está dividido en tres partes. La primera de ellas, consta de tres capítulos, donde se expone los antecedentes de la modernización educativa y el Estado evaluador en el cambio de paradigma, del Estado de bienestar a un nuevo modelo de acumulación denominado Neoliberal.

En el capítulo primero, se identifican las características fundamentales de la modernización, y de las formas de organización política-administrativa y su tránsito a procesos orgánico-funcionales más eficientes, además de algunos elementos teóricos que determinan el proceso mediante el cual se llevan a cabo una serie de cambios estructurales, políticos y socioculturales en el contexto mundial para adaptarse a un nuevo orden mundial.

También se aborda el problema de la descentralización educativa, destacando sus antecedentes inmediatos, y se precisan las etapas del proceso de formulación, instrumentación y conciliación de la política de descentralización hasta finales del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado. Asimismo, se elaboró un diagnóstico sobre las condiciones de operación de la descentralización, en el que se enfatizan sus logros e insuficiencias en lo financiero, lo académico y lo propiamente administrativo.

Por último, en este primer capítulo, se plantea el carácter y significado de la descentralización en el marco de la política de modernización educativa, que ha sido la parte vertebral de las acciones de la SEP con Carlos Salinas de Gortari. Aquí se incluye un análisis sobre la descentralización en los procesos de innovación de la política educativa –el discurso del programa de modernización educativa, planificación en los estados, formulación del nuevo modelo educativo- y en el campo propio de la conflictividad política en el SNTE.

En el capítulo dos se hace una revisión del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y los compromisos (Descentralización, Reforma curricular, Revaloración magisterial y Participación social) que estableció el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el SNTE, en esta nueva relación

²⁰ Cohen y March. (1990). Las anarquías organizadas como modelos de gobierno de las universidades. en Castrejón Díez, Jaime. El concepto de universidad. México, Trillas, pp. 129-159.

entre el Estado y la sociedad. Así como, la descentralización de las Unidades UPN que atienden los servicios educativos en las entidades federativas.

En el capítulo tres se hace una descripción de las políticas para educación superior, que establecen los organismos internacionales, y como estas, determinan a instancias nacionales en vías de desarrollo como México a establecer reformas estructurales para modernizar sus sistemas educativos. En este contexto, se analiza cuáles son los impactos de estas políticas en la UPN.

En la segunda parte, se presenta en el capítulo cuatro la fundamentación teórica y el marco conceptual que consideramos pertinente para analizar y entender los procesos de reorganización académica de la Unidad Ajusco de la UPN 2003-2004. En este capítulo se hace una revisión histórica de la política y las teorías de Estado como elementos de estudio para arribar a enfoques en las ciencias de políticas más significativas que permita desembocar en modelos teóricos que sistematicen y ordenen los espacios institucionales a partir de tipologías, campo de políticas y arenas de poder.

La tercera parte se refiere a la reorganización académica y las transformaciones institucionales de la Unidad Ajusco, desarrollada en los capítulos cinco y seis. El cinco, presenta la política educativa y la transformación organizacional de la UPN, a partir del análisis de la propuesta de reglamentación de investigación, que generó una movilización y acuerdo político de la comunidad académica, para la formulación de la política de reorganización académica de la Unidad Ajusco.

En el capítulo seis, se revisa el proceso de reforma, en este, se describe el proceso de transición y el perfil de la reforma académica de la Unidad Ajusco. Por último, se incorporan las conclusiones, resultado de nuestra investigación y la bibliografía empleada para su fundamentación.

PRIMERA PARTE

MODERNIZACIÓN EDUCATIVA Y ESTADO

EVALUADOR

1 POLÍTICA EDUCATIVA EN EDUCACIÓN BÁSICA

1.1 El contexto de la política de modernización

Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de mayo 18 de 1992 (ANMEB), se logró un pacto político entre el Gobierno Federal, las Entidades Federativas, y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), para descentralizar la operación de los servicios de educación básica y normal, ante el agotamiento del esquema de gestión centralizada.

Los cambios que se instrumentaron con el acuerdo, reorientó las funciones académicas y reestructuró las instituciones que se encontraban inmersas en el sistema de educación básica y normal, tanto en el orden federal como en el estatal. En este contexto, la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (SEP) se ha visto sujeta a una serie de transformaciones académicas y organizacionales producto de las políticas de modernización educativa.

La instrumentación de estas políticas ha planteado nuevos escenarios y realidades a la UPN, en este sentido, el presente estudio trata de recuperar un conjunto de procesos de cambios que se están generando en la reconfiguración de la estructura organizacional de la universidad, que expresan un marco de transformaciones de gran profundidad en su quehacer institucional.

Sin embargo para llegar a establecer un marco de interpretación que nos permita sistematizar alguna información relacionada con los cambios en la universidad, nos parece vital en este primer capítulo, revisar el contexto de las políticas de descentralización de la educación básica y normal como antecedentes del acuerdo.

ANTECEDENTES

Para iniciar el tratamiento de las políticas de modernización y su concreción a través de la descentralización educativa me parece indispensable, hacer algunos señalamientos generales con respecto a estos dos conceptos para situarnos en el contexto histórico de las políticas educativas.

El discurso y el programa para la modernización educativa 1989-1994

Al ser nombrado Carlos Salinas de Gortari candidato oficial del PRI para ocupar la primera magistratura del gobierno, en mucho se disiparon las dudas sobre la orientación de la política nacional y del desarrollo económico.

Particularmente, se dejaba de manifiesto una importante dosis de continuidad con las acciones emprendidas por el gobierno saliente, toda vez que se heredaba la conducción nacional a un grupo modernizador que había ocupado los puestos clave en la definición de la política económica y se subordinaba a una fracción de la clase política, vocera de la tradición del nacionalismo revolucionario, a la alianza con los empresarios y los centros financieros internacionales.²¹

Así, la maquinaria ideológica y política del PRI fue dominada por un discurso prometedor en el que se auguraba la salida de las crisis y la propuesta de cambio para renovar las prácticas y estructuras nacionales. De acuerdo con los cambios manifiestos en el orden mundial,²² la nación deberá cambiar para hacer viable su proyecto histórico. Por lo tanto, la modernización se convirtió en el marco de referencia de la campaña presidencial y en el eje de las propuestas de gobierno.

Así el discurso modernizador se presentó como la expresión y causa de un nuevo *logos* estructurador del mundo y del país, que orientó su sentido y significado y le dio razón de ser.

En este sentido, la modernización es una realidad social que se niegan a sí misma, y en esta negación imprime una dinámica modernizante a las grandes potencias y los cinco continentes se vistieron de perestroyka, de neoliberalismo, de glásnot, de reconversión, de reestructuración, simplificación administrativa y de otras tantas vestimentas que convergen en la misma finalidad: la racionalización de múltiples procesos y prácticas sociales, ya sean económicas, políticas o culturales, con objetivos eficientistas.

Es la racionalidad occidental que inundó el orbe e interactuó habitualmente en forma conflictiva, con otras tantas racionalidades. Confrontación en la que surgieron estilos cognitivos, definieron valores, se introdujeron hábitos, se estimularon formas de personalidad muy variadas y surgieron patrones de

²¹ En el marco de la sucesión y la pasarela dentro del PRI, Aguilar Camín apuntaba sobre Salinas de Gortari: “Creo ... que es quien más públicamente representa una continuidad en materia de esta política económica: reestructuración de los acuerdos con el capital, relación estable con el mundo financiero exterior, etcétera. Desde el punto de vista de la puesta en práctica de esta política económica, ha sido un Secretario funcional para el presidente de la Madrid...”. Aguilar Camín, Héctor. (1987, agosto). Foro sobre la sucesión presidencial, parte II. *Nexos*, Núm. 116, p. 46.

²² “El mundo está en plena transformación y avanza en la diversidad con un destino definido. Vivimos una nueva conciencia global. El cambio es inevitable, pero necesitamos conducirlo. Las sociedades modernas saben que el precio del aislamiento o la pasividad, de la ignorancia o el temor, es ser arrolladas y tal vez sojuzgadas...”

... El ejercicio moderno de la soberanía exige una inserción eficaz en los mercados internacionales que ensanche los márgenes de acción al propiciar nuevas oportunidades tecnológicas, comerciales y financieras en beneficio nuestro...

... Los retos del mundo contemporáneo exigen una política exterior activa y de principios”. Salinas de Gortari, Carlos. (1988, 9 de febrero). Acto de Instalación de la Comisión Nacional de Asuntos Internacionales, Cuatro Ciénegas, Coah. En PRI-Secretaría de Información y Propaganda “Nuestro Proyecto, la grandeza de México”, *Discursos de Campaña*, tomo VI. México, pp. 146, 149-150.

comportamiento diversos. No obstante, las presiones fueron hacia la estandarización, la homogenización y la uniformidad, asignando funciones especializadas a determinados países en la división internacional de trabajo, ante la decisión y poder impositivo de las potencias industriales.

Frente a lo anterior los países con larga experiencia en el mercomún conformaron un bloque económico que rebasaría con mucho las posibilidades expansivas de desarrollo, dada la enorme capacidad social de consumo.

Tal situación propició que también las otras potencias buscaran dinámicamente la formación de bloques económicos. Esto obligó a que los países latinoamericanos trataran de encontrar ubicación en alguno de ellos, para lo cual también, realizaron rápidos cambios estructurales y funcionales que les permitió responder con gran eficiencia a los reclamos del capital. Por eso, México estableció la política de modernización de cambios estructurales, políticos y socioculturales, entre los cuales la educación forma parte estratégica.

Esta política de cambios estructurales y funcionales necesariamente nos remite a una serie de modificaciones en las relaciones y formas de organización política y administrativa (federalización, centralización, desconcentración y descentralización), que es importante tener en cuenta para entender ciertos procesos entre los cuales se desarrolló la descentralización de la educación básica.

Como teoría, el Sistema Federal está enlazado con la teoría general de los gobiernos; es la manera como se distribuye y ejerce el poder. Es un fenómeno histórico; como forma de organización política nació y se desarrolló a fines del siglo XVIII, en Estados Unidos de Norteamérica, que en esa época estaba constituido por trece colonias independientes, todas luchando contra un enemigo común: Inglaterra.²³

En ese país, el proceso de unificación de las colonias se dio a través de varios congresos (Albany, Nueva York, Filadelfia, etc.), donde se presentaron los proyectos de Constitución para confederarse. Sin embargo, la novedad del sistema suscitó algunas dificultades, sobre todo en los estados pequeños. Los menos poblados se opusieron al sistema de elección de representantes para el gobierno de la unión, por la proporción del número de habitantes de cada uno de

²³ Tena Ramírez dice que “la unificación de las colonias no era una finalidad en sí, sino un medio de desunirse de Inglaterra”. Y resume en pie de página que las “diferencias con Inglaterra son el punto de partida y el principal motivo del federalismo norteamericano... [y cita el sistema constitucional de Estados Unidos de América de André y Susane Tunc] ‘la idea de unión entre las diversas colonias inglesas de América, tan diferentes las unas de las otras y tan indiferentes las unas con las otras, parece haberse impuesto bajo la presión de cuatro factores sucesivos: las necesidades de la defensa contra los indios y la rivalidad comercial Holandesa desde luego, después de la rivalidad Francesa, y, en fin, la rebelión común contra las medidas tomadas por el gobierno de Londres’”. Tena Ramírez, Felipe. (1975). Derecho Constitucional Mexicano. México, Editorial Porrúa, pp. 110-111.

ellos. De ahí que se creara, además de la representación proporcional a la población, la representación por Estado, para satisfacer las justas demandas de los pequeños estados, y se originara el otro cuerpo legislativo: el Senado, integrado por igual número de representantes para cada uno de los estados que aparece como íntima y esencialmente ligado al federalismo, como necesidad propia e indispensable de este sistema político.

En este sentido, Tena Ramírez resume que en una conciliación de intereses “el tercer plan, conocido por la transacción de Connecticut, recogió el Plan de Virginia, la representación proporcional al número de habitantes, pero únicamente para la Cámara de representantes, a la que incumbiría por otra parte como materia exclusiva la financiera; acogió, en cambio, del Plan de New Jersey el voto igual para los estados dentro de la otra cámara, el Estado. De este modo nació un bicameralismo propio del sistema federal, en el que una cámara representaba directamente al pueblo y la otra a las entidades federativas”.²⁴

Al respecto, Calzada Padrón dice que “en la consagración del federalismo estadounidense se establece el principio de la igualdad de los estados, y para tal fin se crea un sistema bicameral. La cámara baja, o cámara de representantes, está integrada por diputados elegidos proporcionalmente a la población de cada estado miembro, lo que arroja una representación desigual, de acuerdo con el número de ciudadanos de cada entidad [...] para subsanar tal situación, la cámara alta o senado de la república está integrado por dos senadores de cada Estado, sin importar el número de habitantes del mismo, lo que imprime a esta representación el principio de la igualdad”.²⁵

Se puede decir que el federalismo significó una forma dualista de Estado, que ofrecía una armonía entre las necesidades de la centralización y las tendencias de la administración local autónoma.

Sobre estos lineamientos se originó el federalismo mexicano en la organización federal, que tomó nuestro país desde 1824 y que alcanzó su consolidación en 1857. Sin embargo, se dice que el federalismo mexicano no respondió a una necesidad de nuestro país como en el caso de los Estados Unidos; asimismo, se afirma que nuestra realidad política y social era otra, muy distinta de la del vecino país del Norte, y que el sistema federal mexicano fue introducido a nuestro derecho por un afán de imitación de la forma política que crearon los Estados Unidos y que, por eso, el federalismo en México nació exactamente a la inversa de como surgió en Norteamérica: allá fueron los estados-miembros los que se unieron dando nacimiento al estado central, aquí fue el estado central el que se fragmentó dando lugar a los estados-miembros.

²⁴ *Ibid.*, p. 115.

²⁵ Calzada, Padrón Feliciano.(1990). Derecho Constitucional. México, Harla, p. 210.

Jorge Carpizo cita tres interpretaciones sobre el federalismo y considera que en éstas la segunda es la que se asemeja más al proceso histórico por el cual se adopta el federalismo mexicano:

Sobre el federalismo mexicano se han expuesto tres interpretaciones: la primera que fue una imitación extralógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica, que México durante los tres siglos de la dominación española fue un gobierno central, que los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse, que el sistema federal serviría para desunir lo que estaba unido; la segunda, que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo y que en los últimos años de la colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano; y la tercera, que los pueblos de Anáhuac en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con la idea del régimen federal, que existió una confederación de los estados de Tenochtitlán, Tezcoco y Tlacopan, los que a su vez se estructuraron como federaciones.²⁶

Las antiguas provincias de que se componía la Nueva España, fueron declaradas estados independientes, libres y soberanos, al adoptarse el régimen republicano, representativo, popular y federal como lo establece el artículo quinto. El artículo séptimo precisa cuáles eran en aquel momento los estados de la federación.

Una vez adoptado, el sistema federal pasó por una grave crisis de anarquía. Desde el punto de vista fiscal, la duplicidad desordenada de impuestos y la erección de trabas arancelarias por parte de los gobiernos locales, orillaban a la bancarrota de la economía nacional. En el aspecto político el federalismo propiciaba la formación de cacicazgos locales, que, por irresponsables y arbitrarios, hacían nacer en quienes los soportaban el deseo de una mayor intervención de los poderes centrales.

Así se formó una conciencia favorable a la centralización, que fácilmente toleró la práctica (a veces consagrada en la Constitución y en las Leyes) de traspasar a los órganos centrales facultades que de acuerdo con el sistema corresponden a los estados. Más al lado de esta práctica se ha mantenido alerta y combativa la ideología política del federalismo mexicano...

El contraste entre la realidad nacional, de tendencias francamente centralistas, y la teoría del sistema federal, acogido por motivos predominantemente políticos, ha puesto en tela de juicio la existencia misma del federalismo en México.²⁷

²⁶ Carpizo, Jorge. (1980). Estudios constitucionales. Universidad Nacional Autónoma de México, p. 88.

²⁷ Tena, Ramírez Felipe. *Op. cit.*, p. 119.

Así tenemos que, en México se adoptó la forma federal de gobierno por influencia y prestigio del modelo institucional norteamericano y, desde luego, obligado por sus condiciones históricas internas. Pero persistió a través de los tiempos un centralismo heredado del virreinato por las tradiciones coloniales que acostumbraron en exceso al autoritarismo y a la centralización.²⁸

Sin embargo, la centralización, como apunta Raúl Salyano Rodríguez, es un “fenómeno histórico que condujo al desarrollo político, económico, social y cultural del país amalgamado en el proceso de urbanización e industrialización. Implicó la concentración de fuerzas y recursos productivos, poderes de decisión y acciones públicas y privadas. Alrededor del centro gravitó la evolución del estado y sociedad, estableciéndose ciclos de desarrollo desigual y combinados entre las ciudades y el campo... y más enfáticamente a partir de los años cuarenta, en que se consolida la estructura política vigente y el modelo de desarrollo hacia adentro mediante la estrategia de industrializar el país por medio de sustituir importaciones”.²⁹

El centralismo político fue pues, un sustento del sistema presidencialista en la conformación de la administración pública federal, que devino en procesos de creación y transformación orgánico-funcionales para hacer viables la unificación del territorio, creación y consolidación del Estado-nación; salvaguardar la soberanía nacional y conformó el ser y la conciencia del pueblo de México.

Pero la excesiva “centralización política y de actividades en la capital de la República produjo rendimientos decrecientes, coadyuvó a la ineficiencia política, económica y administrativa y a la desigualdad social y regional, con grave daño para el Distrito Federal y las restantes entidades federativas, en detrimento de la calidad de vida de los habitantes del país”.³⁰

Esta centralización política y económica produjo un crecimiento rápido de la capital de la República, especialmente de una urbanización incontrolada y carente de planeación, que crea junto con nuevos empleos, nuevas necesidades, rasgo característico del desarrollo económico, pero en países en desarrollo como México, donde creció muy rápidamente el sector de servicios, creó un desequilibrio consecuencia de un desarrollo no económico, ocasionando un fuerte

²⁸ Omar Guerrero dice que el “Estado moderno no nació por generación espontánea, sino por lo contrario, debido a una lenta y gradual formación cuya etapa histórica inmediata es la del absolutismo. El estado absolutista, por su carácter autocrático, fue una Institución política altamente centralizada”. Guerrero, Omar (1985 julio-diciembre). Descentralización de la administración pública federal: Causas, procesos y consecuencias, Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública. Núm. 63/64, p.28.

²⁹ Salyano, Rodríguez Raúl. (octubre 1985-marzo 1986). Convenciones para el análisis de la centralización, desconcentración y descentralización de la vida nacional, Instituto Nacional de Administración Pública, Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. 20/21, p.82.

³⁰ Chanes Nieto, José. Estado Federal, descentralización, desconcentración y reubicación, Ibid, p. 41.

impacto económico, social, político y cultural en los estados, regiones, municipios y en el mismo Distrito Federal profundizando las desigualdades de la sociedad.

Ante tales condiciones de organización estructural del estado era necesario un cambio en el tipo de gobierno, una reforma, una reestructuración de las fuerzas políticas, una nueva modalidad de reglas del juego político, nuevas formas de ejercicio y distribución del poder.

Así, a partir de los años setenta se empezó a tratar de revertir la excesiva centralización de las actividades económicas, políticas y sociales a través de una serie de acciones tendientes a descongestionar estas actividades y acercar los bienes y servicios a todas las regiones del país, con objeto de agilizar los trámites administrativos y terminar con funciones duplicatorias, burocratismo y, sobre todo, de desperdicio de recursos; las medidas que tomó el gobierno federal para contrarrestar dicho efecto se traducen en procesos orgánico-funcionales más amplios: en primer lugar fue la desconcentración, y más adelante la descentralización.

Es en el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado cuando cobra auge estos procesos, como propósito de gobierno inscrito en el “marco conceptual de la descentralización de la vida nacional”. Que dice:

La descentralización de la vida nacional ha de ser un movimiento eficaz, gradual, firme y sistemático... descentralizar es un esfuerzo de justicia política y social, y no nada más un objetivo de beneficios económicos. Descentralizar es una doble exigencia: por un lado, la de aquellos que padecen los males del exceso de la centralización de la vida política, económica y social, por otro lado, se encuentra la petición de quien ve cómo el centralismo cancela o demerita toda posibilidad de participación en los diferentes rubros de la sociedad.³¹

Este propósito de gobierno determinó una serie de reflexiones temáticas en torno a la descentralización. Para entender su proceso y contexto es importante abordarla por dos vías: En lo político y en lo administrativo. En el plano político se refiere a la estructura del Estado, es decir, a la forma de organización de los poderes del estado; en el segundo caso es un fenómeno de transferencia de competencias de los órganos estatales a otros órganos públicos.

En este sentido, Chanes Nieto apunta que “la descentralización administrativa funcional, por servicios o técnica es una forma de organización para atribuir a una persona moral, de derecho público, patrimonio propio y autonomía orgánica; esto

³¹ De la Madrid Hurtado, Miguel. (1982, enero-junio). Descentralización de la vida nacional, Instituto Nacional de Administración Pública, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal. Núm. 5/6, p. 5.

supone la existencia de un organismo con facultades públicas ejercidas por autoridades diversas a las centrales”.³²

Así tenemos que en la descentralización administrativa se traspasan facultades, funciones y recursos del gobierno central a las localidades o municipios para acercar los servicios, de tal manera que presenten ventajas en la proximidad de la toma de decisiones, haya una mayor eficiencia al aprovechar mejor el tiempo y la capacidad de los titulares del derecho y las obligaciones, y un ahorro de recursos en la reducción de costos de coordinación y participación.

Esta descentralización en materia educativa se aborda como proceso que atiende diversos fines. Uno de ellos, muy importante es desincorporar de los órganos centrales los servicios rutinarios que asfixian por la sobrecarga de tareas, la realización de otras de carácter más estratégico y prospectivo, como el establecimiento de normas y políticas, planear, evaluar y asignar recursos a programas o poblaciones. Otro es acercar los servicios y la toma de decisiones del sistema y su entorno, o sea, la escuela y la comunidad.

Como lo señala Juan Prawda, al caracterizar en la descentralización educativa dos vertientes:

Una, la más tradicional, implica una mejor articulación de los procesos de gestión en todos los niveles de decisión (...) y una mejor organización de las estructuras, a efecto de que los papeles que desempeñan los diferentes actores involucrados tengan una definición más precisa y puedan rendir cuentas de sus responsabilidades. Ésta sería la *vertiente eficientista*. La otra vertiente tiene que ver con los procesos pedagógicos de enseñanza-aprendizaje que se dan en el salón de clases y con las interacciones de todos los actores que toman lugar en la escuela, y las que ocurren entre la escuela y el contexto comunitario que lo rodea. Ésta sería la *vertiente efectivista o pedagógica*.³³

Como señalamos anteriormente los procesos de descentralización iniciaron en los setentas, en el sexenio del presidente Luís Echeverría Álvarez (1970-1976). En abril de 1973 se creó el primer proyecto de desconcentración educativa y se puso en marcha en agosto de ese mismo año, con las nueve Unidades de Servicios Educativos a descentralizar y 30 Subunidades de Servicios Descentralizados. Distribuidas las primeras, también en nueve regiones en las que se dividió el país para ese propósito y las segundas, como subsedes se establecieron en las capitales y ciudades más importantes de las entidades de la República.

³² Chanes, Nieto José. *Op. cit.* p. 45.

³³ Prawda, Juan y Flores, Gustavo. (2001). México educativo revisitado. Reflexiones al comienzo de un nuevo siglo. México, Océano, p 129.

Esta primera experiencia desconcentradora de los servicios educativos tuvo problemas funcionales centrales, esto es, en primer término, es de suma importancia considerar la naturaleza de la relación y formas de organización político-administrativa planteada, la cual nos remite a comprender que las facultades de los representantes de las unidades eran mínimas más bien funcionaron como voceros entre las regiones y el centro, como interlocutores entre las demandas y peticiones de la base y las órdenes de la SEP que debían ser ejecutadas, y que en la mayoría de los casos eran ajenas al contexto local y regional.

En segundo término, estas unidades no tenían la representación funcional de todas las áreas de la SEP, lo que implicaba que la atención de las direcciones generales tanto de los asuntos y trámites como en el alcance geográfico fuera de manera desigual. Por último, la constitución de nueve regiones incluía nueve paquetes geográficos que presentaban problemas heterogéneos y en algunos casos estas regiones eran demasiado extensas para proporcionar los servicios a las ciudades o municipios, las que estaban más cercanas a las unidades o subsedes recibían mejor atención, en caso contrario, esta era más limitada.

Este primer proyecto causó más frustración que resultados concretos, sin embargo, la experiencia, es decir, la creación y la puesta en marcha del proceso dejó sin duda evaluaciones valiosas para las futuras acciones descentralizadoras.

En el sexenio de José López Portillo (1976-1982), se llevó a cabo otro proceso de desconcentración administrativa de la SEP, en marzo de 1978, de manera sorpresiva sin consultar al SNTE, se crearon delegaciones de la SEP en cada estado, a diferencia del esquema anterior, éste tuvo éxito como lo refiere Juan Prawda:

a) se creó una delegación por entidad federativa, con lo cual se le dio una dimensión bastante racional al ámbito de distribución geográfica del poder; b) el criterio histórico funcional de distribución del poder dentro de la SEP se modificó por un criterio geográfico; c) se asignaron facultades y responsabilidades de decisión operativa a los delegados de la Sep; d) se dotó a las delegaciones de recursos (...) y apoyos técnicos; e) los más ácidos oponentes de este proceso con habilidades administrativas demostradas en el pasado (como algunos directores generales que vieron disminuido su poder, o algunos miembros del sindicato) fueron designados delegados generales, táctica que funcionó muy bien, ya que algunos de ellos resultaron magníficos en su desempeño; y f) se dio un mantenimiento técnico y político continuo a este proceso por parte del más alto nivel de la SEP para asegurar su sustentabilidad y efectividad en el tiempo.³⁴

³⁴ *Ibid.*, p. 131.

Esta forma de organización por estado y con una normatividad clara, sobre la autonomía funcional y política propia de las delegaciones generales propició una administración más eficiente de los servicios educativos federales en cada entidad del país.

1.2 La política de descentralización. Las etapas del proceso

Formulación de la política de descentralización educativa (septiembre 1981 a julio 1983)

Es importante señalar a nivel de resumen los síntomas de agotamiento de un modelo centralizado que se presentaba hacia 1982:

- 1) Una enorme carga financiera representada por un gasto educativo superior al 80% sólo de la federación, una participación estatal ligeramente superior al 13% y una contribución privada de alrededor del 5%.
- 2) Un incremento sustancial de la maquinaria burocrática de la SEP, formada por 7 subsecretarías, 44 direcciones generales, 304 direcciones de área, 6 consejos, 1 comité interno de administración y presupuesto, la oficina del contralor de cuentas, 1 coordinador general, 31 delegaciones de los estados y cerca de 60 instituciones coordinadas.
- 3) Deterioro salarial del magisterio, que produjo inestabilidad política y movilizaciones magisteriales en Chiapas, Oaxaca, Guerrero y la zona del Valle de México, entre las más importantes, agrupadas en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), fundada en 1979 y con creciente capacidad para articular el descontento sindical contra Vanguardia Revolucionaria del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).
- 4) Intensificación de las demandas de las cúpulas políticas del SNTE, por ampliar su participación político-administrativa en áreas de control y regulación de las decisiones pedagógicas (el caso de la Universidad Pedagógica Nacional y de los Consejos Técnicos de educación), así como de la estructura burocrática vinculada a la toma de decisiones presupuestarias y laborales (Comisión mixta de escalafón y posiciones clave en varias delegaciones de la SEP en los estados).
- 5) Un consenso entre los principales actores políticos de la sociedad y del Estado en lo referente a la crisis de la expansión cuantitativa de la educación básica, destacando sus importantes restricciones de calidad y la capacidad de los servicios para resolver los problemas más graves de desigualdad social a nivel territorial y entre grupos sociales.

- 6) El incremento de la presión política y social de grupos empresariales y eclesiásticos para reorientar los contenidos educativos, restringir la participación estatal en la edición de libros de texto y materiales didácticos.

Este panorama nos indica que existía un marco de fundamentación y de voluntad política propicio para formular la política de descentralización educativa, a partir de la designación del candidato a la presidencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El 25 de septiembre de 1981, los tres sectores del PRI hicieron el anuncio oficial de la candidatura de Miguel de la Madrid Hurtado a la presidencia de la República.³⁵

La nacionalización de la banca anunciada por José López Portillo en su último informe de gobierno y la baja en los precios del petróleo desestabilizaron la economía y la política nacional. Particularmente se vieron afectadas las relaciones entre el gobierno y las cúpulas empresariales.³⁶

En este contexto, la candidatura de Miguel de la Madrid Hurtado a la presidencia resultó ser parte de los ajustes internos de la burocracia política y de las negociaciones discrecionales de los centros financieros internacionales y la burguesía nacional. La estabilidad del país exigía un nuevo liderazgo político y nuevos estilos de gestión pública que garantizaran certidumbre real a los intereses empresariales.³⁷

Miguel de la Madrid Hurtado inició su campaña presidencial utilizando como método fundamental de diálogo a la consulta popular.³⁸ Como resultado de estas consultas y como principio básico de legitimación se integró una plataforma electoral con siete orientaciones centrales: el nacionalismo revolucionario, la democracia integral, la sociedad igualitaria, la renovación moral de la sociedad, la política integral de desarrollo con empleo y con combate a la inflación, la descentralización de la vida nacional y, como sistema instrumental para lograr estos valores sustantivos, la planeación democrática.

El tema educativo se abordó con el mismo procedimiento. En la reunión popular para la planeación sobre educación, celebrada en Mérida, Yucatán, el 10 de

³⁵ “Javier García Paniagua informó oficialmente que los tres sectores del Partido de la Revolución se pronunciaron por la candidatura de De la Madrid Hurtado, por la comunión ideológica que los identifica”. Zamorano, Isabel. (1981, 26 de septiembre). De la Madrid candidato, se reforzará el nacionalismo. *Excélsior*, de, p. 10.

³⁶ Para una mayor descripción de esto véase: Presidencia de la República. (1985). *Las razones y las obras, Crónica del sexenio 1982-1988 primer año*. México, FCE, pp. 19-24.

³⁷ Para un análisis anecdótico de dicho proceso véase a Gaxiola, Rodríguez Aleccio, (1986). *El sucesor y los factores de opinión*. México, Repromex, pp. 21-55.

³⁸ “La consulta cumplió su cometido: permitió detectar los sentimientos e inquietudes de amplios grupos de la sociedad, explorar nuevos rumbos, analizar los principales problemas que enfrenta el país y recoger propuestas para su solución”. Poder Ejecutivo Federal. (1983). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México, p. 21.

marzo de 1982,³⁹ con la participación de profesores, representantes sindicales, asociaciones de padres de familia y funcionarios de la Secretaría de Educación Pública, la coordinación del evento estuvo a cargo de Miguel González Avelar, quien manifestó que la “ignorancia es la peor desigualdad y la peor injusticia”.⁴⁰

En la presentación de los trabajos se dejó sentir la preocupación generalizada sobre algunos puntos centrales de la política educativa.⁴¹ En el aspecto de la descentralización, por su relevancia propositiva, destacan los siguientes planteamientos:

Continuar con las medidas de apoyo para consolidar definitivamente la desconcentración de la Secretaría de Educación Pública;
Llevar la desconcentración a tal grado que tanto los requerimientos técnicos como el apoyo administrativo propios del quehacer educativo sean resueltos en los mismos centros de trabajo donde se presentan;⁴²
Que la federación proporcione al gobierno de los estados los recursos para ampliar y mejorar los sistemas educativos;
Que los estados sean responsables de la educación básica;
Que los recursos que proporcione la Federación para atender a la educación básica como aspecto prioritario sean administrados por los gobiernos de las entidades;
Con el objeto de consolidar las metas logradas, es necesario que se creen los comités municipales de educación, con la participación efectiva de los elementos representativos de la comunidad...⁴³

Hubo también ponencias del sindicalismo magisterial que manifestaron una postura excluyente debido a la experiencia en el proceso de desconcentración del gobierno de José López Portillo.

³⁹ La reunión de consulta popular sobre educación tuvo como antecedente tres sesiones preparatorias celebradas en las ciudades de México, Toluca y Querétaro, los días 9, 16 y 19 de febrero de 1982. En esas reuniones se trataron los temas de: educación y desarrollo, educación básica y formación de maestros y Universidad Pedagógica Nacional. IEPES PRI. (1982). *Consulta popular. Educación reuniones previas*. México, p. 11.

⁴⁰ González, Avelar Miguel. (1982). La educación: compromiso esencial, *Consulta Popular. Educación. Los planteamientos*. México, IEPES PRI, p. 17.

⁴¹ En la presentación de los trabajos se abordaron, entre otros, los siguientes: *La educación general básica como derecho social*, presentada por Eduardo Maliachi y Velasco; *Opinión de los trabajadores sobre la educación en México*, leída por Bernardo Cobos Díaz.; *La educación como medio de transformación social*, expuesta por Elba Esther Gordillo; *Participación de la familia en la educación de los mexicanos*, desarrollada por Margarita Gómez Juárez; *Concurrencia de la federación, estados y municipios en la presentación del servicio educativo*, presentada por Fernando Trejo Carrillo; *Formación de maestros y Universidad Pedagógica Nacional*, expuesta por Eloísa Aguirre del Valle; *La educación estatal y municipal*, desarrollada por Narcedelia García Aguilar; y *El magisterio y la educación*, sostenida por Ramón Martínez Martín.

⁴² Trejo Carrillo, Fernando. “Concurrencia de la Federación, estados y municipios en la presentación del servicio educativo”. *Op. cit.*, p. 27.

⁴³ García, Aguilar Narcedelia. “La educación estatal y municipal”. *Op. cit.*, pp. 35-36.

El procedimiento de desconcentración se inició sin contar con el personal capacitado para la función que iba a ejercer, siendo las personas seleccionadas para los puestos directivos, en la mayoría de los casos, ajenas a los problemas del sector; consecuentemente, esta medida no ha tenido los resultados que de ella se esperaban... La dirección de algunas dependencias del sistema educativo del país ha recaído últimamente en profesionistas jóvenes, los que en muchos casos, no tienen la preparación técnico-científica necesaria para dar a la educación la praxis requerida, por lo que únicamente se abocan a hacer especulaciones teóricas, haciendo a un lado la valiosa experiencia teórico-práctica del maestro... El poner fuera del alcance de los maestros estos puestos, ha repercutido en la moral de los trabajadores de la educación, moral que es clave para la superación.⁴⁴

En la síntesis de los planteamientos y exposición de los compromisos derivados de la consulta popular para el sector educación, Miguel de la Madrid Hurtado apuntaba:

La descentralización corresponde a la vía para hacer posible la participación real de todas las comunidades que integran la Federación. Estados y municipios deben tener una mayor participación en la función administrativa... Debemos estudiar con objetividad y serenidad la petición que se ha hecho aquí —y que no es la primera vez que oigo— en el sentido de ampliar la facultad de los gobiernos de los estados y de los municipios en los grados fundamentales, en los grados elementales de la educación... Debemos, desde luego, en este análisis preservar la necesaria unidad de la política educativa. Deberemos también, desde luego, vigilar que en cualquier revisión que se hiciese sobre este particular, se respeten íntegramente los derechos laborales del magisterio, tanto individuales como colectivos.⁴⁵

Con este tipo de orientaciones políticas para el sector educativo, en el mensaje de toma de posesión como presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid Hurtado planteó como una necesidad impostergable “la descentralización de los servicios de educación básica y normal”.⁴⁶ Con esta voluntad presidencial se iniciaron los trabajos para la formulación de la política de descentralización.

⁴⁴ Martínez Martín, Ramón. “El magisterio y la educación”. *Op. cit.*, p. 37.

⁴⁵ De la Madrid Hurtado, Miguel. “El compromiso”. *Op. cit.*, p. 6.

⁴⁶ “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... La Federación conservará las funciones rectoras y de evaluación, que ejercerá a través de la Secretaría de Educación Pública. Los derechos laborales del magisterio y su autonomía sindical serán respetados escrupulosamente”. De la Madrid Hurtado, Miguel. *Discurso de toma de posesión*. México, Dirección General de Comunicación social de la Presidencia de la República, 1982, p. 17.

La tarea de diseñar la estrategia descentralizadora estuvo a cargo de Jesús Reyes Heróles, quien intentó conformar una plataforma política de acción que pretendía modificar estructuralmente la acción educativa en nuestro país, a través de dos orientaciones: revolución educativa y descentralización.

Sin embargo, había dos factores contradictorios a vencer, que se interponían en el proceso de descentralización: uno, la enorme estructura organizacional, la ineficiencia burocrática y la disfuncionalidad administrativa para hacer frente a los problemas en los ámbitos regional y nacional.

El otro enemigo era el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. El magisterio se había convertido en una pesada carga para el sector educativo. El pago de sueldos y salarios de una masa de maestros creciente había perdido su eficacia práctica al no garantizar la solución efectiva de los grandes problemas educativos. Así mismo, la estructura sindical corporativa exigió una especie de subsidio político para el control y la estabilidad del sector.⁴⁷

Con el propósito de avanzar ante las presiones del magisterio y disponer de un espacio mínimo y apropiado de consenso se formó la Comisión Mixta SEP-SNTE,⁴⁸ en febrero de 1983, para discutir la descentralización de la educación. Tal Comisión representaba una concesión de la SEP ante las reiteradas reivindicaciones y agresiones del gremio magisterial al proyecto presidencial de la descentralización. Los maestros cuestionaron su carácter unilateral y su tendencia hacia la violación de los derechos laborales del magisterio y hacia su autonomía sindical.

En dicha reunión, Reyes Heróles advertía:

Al instalar esta Comisión de estudios, integrada por representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y funcionarios de la administración, quiero recordar que juntos tenemos que obedecer un mandato popular recogido por el presidente Miguel de la Madrid en el curso de su campaña: descentralizar la educación. Y entiéndase bien, es la educación la que debe descentralizarse, no sólo su administración.⁴⁹

⁴⁷ Para un análisis más puntual sobre “El proyecto reformista, conservador y radical” consúltese a Street, Susan. (1985, octubre-diciembre). La lucha por transformar el aparato burocrático de la Secretaría de Educación Pública, *Revista Mexicana de Sociología*. Núm. 4., México, pp. 183-212.

⁴⁸ La explicación de la concesión la planteó Reyes Heróles al referirse a los obstáculos para la descentralización. Al respecto decía: “...hay cosas que es muy difícil hacer con muchos de quienes ponen esos obstáculos, pero que es imposible hacerlas sin ellos. Entre estos dos extremos hay que moverse y no me refiero a ninguna persona física ni moral en lo particular”. Entrevista con la fuente periodística de la SEP, 20 de julio de 1984, en: Reyes Heróles, Jesús. *Educación para construir*, p. 22.

⁴⁹ Instalación de la Comisión SEP-SNTE para estudiar la descentralización, p. 28.

Mientras se daba el espacio institucional de negociación, se emprendían de manera paralela otras acciones para fortalecer la política descentralizadora para ampliar los márgenes de decisión de la SEP. En 1983 se inició la transferencia a cuatro plazas del interior de la República de los cursos de verano que impartían anualmente en la Escuela Normal Superior de Maestros (ENSM) de la ciudad de México.⁵⁰

En los hechos, esta medida fue el primer embate contra el magisterio y, en particular, contra aquellas fracciones de oposición de izquierda que operaban desde el normalismo. Esta acción, pese a la importante movilización política que generó⁵¹ no produjo una retracción de la SEP.

En el contexto de este juego de fuerzas entre las SEP y el SNTE, a nivel gubernamental y con el objetivo de buscar nuevas alianzas políticas, se empezaron los acuerdos con las entidades federativas, particularmente con los responsables de las áreas de educación.

Una vez establecidos los parámetros de la acción gubernamental derivados de la consulta popular en la campaña electoral, la tarea siguiente consistía en plasmar sus contenidos en un plan de gobierno.

Con la formalización del PND en 1983, la SEP había dado un paso más al insertar la estrategia de descentralización como acción prioritaria del gobierno en el renglón educativo. En ello se encontraba implícita la advertencia preliminar de que las relaciones entre la sociedad, el Estado y el SNTE tenían que cambiar, con el propósito de recuperar la capacidad de decisión sobre cuestiones educativas acordes con el proyecto modernizador.⁵²

⁵⁰ “El 11 de abril se publicó en el *Diario Oficial* el acuerdo 101 de la Secretaría de Educación Pública, por el que los cursos de verano se desconcentrarían a partir de 1983, impartándose en escuelas de ciudades del interior de la República. En ese año se eligieron los estados de Sonora, Aguascalientes, Querétaro y Veracruz. En el acuerdo se revocaba explícitamente la autorización a la ENSM para impartir cursos intensivos y para profesores foráneos; sin embargo, las autoridades de la ENSM continuaron los preparativos para llevar a cabo los cursos acostumbrados”. *Las razones...*, *op. cit.*, p. 198.

⁵¹ “El 1 de julio la SEP emitió el acuerdo número 106 en el que se destituía al Director de la ENSM y se creaba una comisión integrada por ocho personas para que elaborara un proyecto de reestructuración académica y administrativa de la ENSM... Las autoridades destituidas, desconocieron el acuerdo y fueron apoyados por los profesores de la CNTE... Y anunciaron que llevarían adelante los cursos de la ENSM...”. El conflicto derivó en la ocupación de las instalaciones de la ENSM por parte de los grupos normalistas. Aparte de marchas, se produjo un ámbito de agresiones contra el Secretario de Educación. Fue necesaria la intervención del ejército para recuperar las instalaciones. Para una mayor descripción del proceso véase *Ibid.*, pp. 195-201.

⁵² En el apartado de educación, cultura, recreación y deporte del PND 1983-1988 se plasmaba a la descentralización educativa como “... el instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de las persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos. Se fortalecerá así el federalismo y se estimulará el desarrollo regional. Se precisará la atribución rectora del Gobierno Federal respecto a los contenidos de los planes y programas de estudios comunes y obligatorios a nivel nacional, así como sus funciones de evaluación, validación y reconocimiento de estudios. Se adecuará la oferta de personal docente a los requerimientos de la demanda y se incrementará la eficiencia en el uso de los recursos materiales, buscando una utilización más intensiva de la capacidad instalada. En el proceso de descentralización se garantizarán en

En este panorama, la emergencia de la disidencia magisterial constituía un dato relevante para la SEP y el SNTE, aunque con peso diferencial para la SEP. Este grupo hacía las veces de un enemigo crítico, radical y combativo con capacidad, por lo menos regional, de desestabilizar y obstaculizar el proyecto educativo modernizador. Sin embargo, la SEP nunca los consideró como interlocutores.⁵³

Para la cúpula del SNTE, la disidencia aparecía como una fracción de denuncia a la antidemocracia y corrupción interna del Sindicato, lo que implicaba, dada la situación de contracción salarial del magisterio, una creciente deslegitimación del corporativismo gremial.⁵⁴

En general, la línea de reivindicación sindical era la falta de participación en el proceso, ante el exclusivismo de los funcionarios de la SEP.

Proceso de instrumentación de la política de descentralización educativa (agosto 1983 a marzo 1985)

El acuerdo inicial entre la SEP y el SNTE permitió dar el siguiente paso de la política descentralizadora con la publicación del Decreto presidencial, el 8 de agosto de 1983, en el que se hacía explícita la decisión de transferir a los gobiernos de los estados los servicios correspondientes a la educación básica y normal, así como los recursos financieros correspondientes, pero el Gobierno Federal conservaría las funciones rectoras y de evaluación.⁵⁵

todo momento los derechos del magisterio”. Poder Ejecutivo Federal. (1983). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México, p. 234.

⁵³ En una entrevista con la fuente periodística educativa, el 5 de octubre de 1983, se le preguntaba a Reyes Heróles acerca de la participación de la CNTE en el proceso de descentralización, decía: “... no los he sondeado. Para mí el sindicato tiene la titularidad y yo negocio con ellos; tan sencillo como eso...”. Reyes Heróles, Jesús. “Educar ...”, p. 115.

⁵⁴ El primer Secretario General de la Sección VII Demócrata del SNTE en Chiapas decía en 1983: “A nosotros no nos interesa ganar los puestos para el escalafón, pues dicho escalafón no funciona como debe, está anticuado y no favorece a los democráticos. Nosotros no tenemos interés en ganar plazas. Nuestro planteamiento va más allá; queremos discutir las normas y los reglamentos, definir concretamente los perfiles del personal e incidir en la definición de los criterios. El Sindicato Nacional reclama puestos, pero nosotros reclamamos eficiencia y buena disposición para tratar con nosotros”. Citado en Street, Susan. *El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación* (SNTE). Mimeo, s/f, p. 6.

⁵⁵ En un considerando del Decreto se lee: “... la transferencia a los estados de los servicios correspondientes a la educación básica y normal, hará que la decisión descentralizadora se inicie por el camino más seguro: la identificación con los estados, con las regiones y con las localidades, del proceso de mayor influencia en la formación de las conciencias, el sentimiento de pertenencia y valoración del origen... en los convenios únicos de desarrollo celebrados entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales, las partes, a efecto de impulsar la ejecución de acciones y de programas nacionales de carácter prioritario... se transferirán al Gobierno del Estado y con la intervención de éste en los municipios, los servicios de educación, así como los recursos financieros correspondientes, conservando el Gobierno Federal las funciones rectoras y de evaluación”, “Decreto por el que se propondrá a los gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los convenios únicos de desarrollo, para establecer un comité consultivo para la descentralización educativa”. *Diario Oficial*. (1983, 8 de agosto). p 23.

Asimismo, se estableció el cambio de las Delegaciones Generales de la SEP en los estados en Unidades de Servicios Educativos a descentralizar (USEDSE), creándose también la Coordinación General para la descentralización Educativa, la cual sustituiría a la Dirección General de Delegaciones.⁵⁶

Como mecanismo de interrelación entre los gobiernos Federal y Estatal, en el marco de los convenios únicos de desarrollo (CUD), se preveía el establecimiento de los comités consultivos para la descentralización en cada entidad federativa, donde se estudiarían los procedimientos y tiempos para la transferencia de los servicios educativos. Estos comités estarían integrados por el gobernador del Estado como presidente, un representante de la SEP como Secretario Técnico y representantes de la SPP, del ISSSTE y de los Servicios Educativos de la Entidad, así como del SNTE.

Con esto, la decisión descentralizadora era una política de Estado llamada a construir nuevos espacios de acción político-administrativa que liberaría a la SEP de ataduras de fracciones políticas y burocráticas asociadas al SNTE, las cuales entorpecían la eficiencia social de los proyectos reestructuradores de la educación en condiciones que exigían una nueva relación Estado-Sociedad.

En este ambiente iniciaron los acuerdos entre la SEP y el SNTE, pero con espacios políticos más reducidos para el magisterio, acotados y restringidos sobre su participación en el contexto.

El SNTE estaría a la espera de llevar la discusión y confrontación hacia espacios más restringidos donde el poder de la Federación no tenía tanta fuerza como a nivel central. Los estados de la República serían lugares más apropiados para incrementar la presión a fin de neutralizar la descentralización o, en su caso, insertarse en ella de acuerdo con los intereses de las cúpulas sindicales.

La capacidad política del Sindicato dentro del régimen político municipal o estatal,⁵⁷ básicamente por su posición y peso dentro del PRI, la Cámara de Diputados o puestos de elección popular, podría jugar un rol importante en la contención de medidas eventuales lesivas a sus cotos de poder.

⁵⁶ En los artículos 2º y 3º, se dice que: “ Se modifica el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública para reorganizar las Delegaciones Generales, de tal manera que conservando sus funciones actuales y cambiando su denominación a Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, se lleven a cabo los cambios internos, dentro de sus previsiones presupuestales que requiera el proceso de descentralización..., la Coordinación General para la Descentralización Educativa... tendrá como función auxiliar al titular de la misma en la ejecución de las medidas que requiera el proceso de descentralización y ejercer las atribuciones que tenía conferidas la Dirección General de Delegaciones, que desaparece...” *Ibid.*, p. 24.

⁵⁷ Sobre este punto, Othón Salazar, líder del Movimiento Revolucionario magisterial (MRM), afirmó, en febrero de 1983, que “Habrà dispersión en los planes escolares con la descentralización de la SEP” y que “inevitablemente esta medida realizada por el gobierno federal debilitará la fuerza política del SNTE, pero contribuirá a consolidar los cacicazgos ejercidos por los líderes del magisterio de la República... el debilitamiento del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación es previsible pues cada gobernador creará su propia fuerza entre los maestros”. (1983, 31 de mayo). *El Nacional*, Tercera sección, p. 2.

El Ejecutivo Federal seguramente tenía previstas estas implicaciones y las había asumido confiando en los diversos factores de influencia que controlarían a nivel de la entidad: financiamiento de los servicios federales y su consecuente control burocrático-administrativo; capacidad de influencia sobre los ejecutivos estatales⁵⁸ de acuerdo con el sobrepeso de las instancias sectoriales de la administración pública en los estados, y la capacidad para generar espacios de opinión para justificar la participación de la iniciativa privada en la educación como colaboradora en la impartición de los servicios educativos, considerando los déficit de financiamiento federal y estatal.

En esta confrontación política, los Comités Consultivos Estatales para la Descentralización Educativa, sancionados en el decreto del 8 de agosto de 1983 como “Órganos de Consulta”, se establecieron durante la gira de trabajo del presidente de la República por los estados del Sureste, el 15 de octubre de 1983, en Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo; en Michoacán el 20 de diciembre del mismo año; Morelos y Sonora en enero de 1984 y Baja California Sur y Nayarit en febrero del mismo año. Éstas eran entidades donde el predominio federal en el control de los servicios educativos era significativo, donde los gobernadores accedieron a seguir la línea presidencial para iniciar los trabajos de organización de la descentralización.

En los actos protocolarios de la instalación de estos Comités Consultivos se advertía que su función consistía en:

... realizar los estudios precisos de las soluciones posibles en los aspectos administrativos, financieros, pedagógicos y laborales que implica el proceso en cuestión en cada lugar, así como formular al ejecutivo federal las recomendaciones procedentes en cada caso.⁵⁹

El proceso estuvo marcado por la confrontación política a nivel global a propósito de los postulados de la Revolución Educativa, la cual advertía cambios a nivel pedagógico y en la formación de maestros.

En actitud franca de defensa, Carlos Jongitud Barrios, entonces Gobernador de San Luís Potosí y líder vitalicio del SNTE, decía:

Yo convengo en que la educación mexicana está llena de vicios y errores. Pero también digo que faltó decisión y honestidad para atacarlos. E invertiría la escala con que hoy se juzga. En mi opinión, lo más grave se halla en los círculos superiores de la educación

⁵⁸ En tono fuerte, en una reunión privada con los gobernadores de los estados, Reyes Heróles advertía que “... nadie podrá frenar este proceso de transformación. Ni con dogmáticos que siempre tienen la razón, inclusive contra la maciza realidad, ni con escépticos, pusilánimes, que dudan hasta de la duda...”. (1984 19 de enero). *El Nacional*, Primera sección, p. 5

⁵⁹ (1984, 24 de enero). *Novedades*.

nacional. Ahí es donde en forma más autónoma e independiente se maneja. Ahí donde se carece de la supervisión y de la vigilancia del Estado para aplicar la total vigencia del Artículo 3° Constitucional.⁶⁰

Sumada a las protestas del sindicalismo oficialista y las desconfianzas de los gobernadores frente a la descentralización, la SEP todavía tuvo que enfrentar la presión de los grupos disidentes del magisterio, en particular de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la cual, a raíz del conflicto en la normal de maestros, calificó de “anárquico y autoritario” el proyecto de la SEP.⁶¹ Las movilizaciones en Chiapas y Oaxaca siguieron siendo las principales armas de protesta por parte de la CNTE ante la política educativa y el contubernio velado con la cúpula del SNTE.

Por otra parte, los planteamientos para transformar las estructuras educativas hechas por Reyes Heróles habían revivido los ánimos del debate: con la iniciativa privada, sobre la necesidad de deducir de impuestos las cuotas que éstas hacen a escuelas privadas;⁶² con grupos católicos⁶³ y el Partido Acción Nacional (PAN),⁶⁴ la discusión sobre el laicismo de la educación y el carácter autoritario del Artículo 3° Constitucional.

La respuesta del Estado mexicano frente a esto se centró en la reiteración del carácter laico de la educación, la norma básica de acción y unidad nacional del Artículo 3° Constitucional y la sanción explícita por parte de la SEP⁶⁵ a aquellas escuelas que violaran estos principios fundamentales.

⁶⁰ Reyes Razo, Miguel y Chimaly, Eduardo. (1984, 5 de febrero). Nada a espaldas del maestro: Longitud, *Excélsior*. p 17 A.

⁶¹ Ramos, M. Aurelio. (1984, 6 de febrero). Más apoyo de la IP a la educación, *Excélsior*, p. 11-A.

⁶² “... es tiempo ya de evitar o desenfatar los sistemas de control y supervisión centralizados en aras de un enfoque local, y permitir a las empresas el que se deduzcan en toda su extensión los gastos familiares que se canalizan a la educación de los hijos”. Enrique Aranda Pedroza “Pide la IP neoleonesa, deducir de impuestos las cuotas que empresas y particulares hacen a escuelas privadas”. (1984, 15 de febrero). *El Universal*, Primera sección, p. 15.

⁶³ El Episcopado Mexicano planteó la necesidad de impartir religión en las escuelas luego de que el Secretario de Educación Pública, Reyes Heróles expusiera que con la revolución educativa se pretende quitar las lacras que existen en el sector educativo. “porque la religión tiene normas que señalan a los fieles que todo acto de corrupción es un pecado y por tanto no debe hacerse... que si realmente se quiere lograr una revolución educativa, paralelamente se debe diseñar una enseñanza... despojada de sentimientos viscerales, de antipatía y enemistades o de luchas de preponderancias del pasado, pero fundamentalmente basada en el pluralismo sano y lleno de valores que conduzcan a su plena realización, tal y como lo contempla la iglesia católica” Montoya, Humberto. “Aprueba el episcopado la reforma educativa”. (1984, 6 de febrero). *Novedades*, pp. 1,18.

⁶⁴ “La iniciativa panista, respetando los valores educativos postulados en el artículo 3°, retira la privación del amparo, control de legalidad y además introduce el concepto de la libertad para el servicio educativo y la admisión del pluralismo, de tal manera que todos los que pueden educar lo hagan dentro de normas que salvaguarden la unidad nacional y reconoce a los padres el derecho de escoger el tipo de educación que debe darse a sus hijos...” Vicencio, Tovar Abel. (1984, 16 de febrero). Artículo 3°. Abuso del poder, *Excélsior*, pp. 7 A, 9 A.

⁶⁵ (1984, 18 de febrero). *El Sol de México*.

El conjunto de protestas y presiones empezó a producir un enfrentamiento político del proceso descentralizador. Ante ello, el Ejecutivo Federal y la SEP intentaron reactivar los procedimientos de organización. Y en marzo de 1984 se publicó otro Decreto Presidencial en el que se establecían las nuevas modalidades del proceso descentralizador, buscando nuevos rumbos que reorientaran las estrategias planteadas.

La nueva etapa del proceso consistía en la firma de los acuerdos de coordinación entre la SEP y los gobiernos estatales, de conformidad con lo dispuesto en los Convenios Únicos de Desarrollo. La firma de estos acuerdos suponía el establecimiento de dos órganos sustantivos: el Consejo Estatal de Educación Pública y una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública.

El primero se encargaría de "... promover el establecimiento de los procedimientos encaminados a la realización de la descentralización educativa y al desarrollo paralelo de los servicios federales de educación básica y normal y de los servicios educativos estatales".⁶⁶ El segundo tendría como tarea la administración de los servicios educativos con la modalidad de coordinación establecida.

Al respecto, vale la pena señalar que el sentido de "transferencia" de los servicios de educación básica y normal a los estados se cambiaba ahora por la prestación, en forma coordinada, de los servicios federales y estatales como se asienta en el Artículo 7º.

En los Acuerdos de Coordinación a que se refiere este Decreto se establecerán las bases para que la Federación ponga a disposición de los gobiernos de los estados los recursos financieros y materiales destinados a los servicios de educación básica y normal. Dichos recursos mantendrán su régimen jurídico presente y su manejo y administración estarán sujetos a las disposiciones legales y administrativas federales.⁶⁷

En este contexto, la estrategia política federal era controlar a través del presupuesto los servicios de educación básica y normal y relocalizar territorialmente la administración educativa en donde las entidades aparecían como figuras legitimadoras. Así mismo, en el marco representativo de los consejos estatales de educación, adquirirían mayor presencia el Gobernador, los representantes de la SEP, de la SPP y de las áreas educativas del estado y las dependencias estatales financieras y de presupuestación. La invitación del SNTE queda sujeta a la conveniencia de los consejos.

Sin embargo, que el financiamiento de los servicios dependiera de la planificación central limitándose los estados a aceptar los recursos asignados e, incluso,

⁶⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁶⁷ *Idem.*

viéndose forzados a ceder recursos adicionales de su propio erario,⁶⁸ provocó que los gobernadores no asumieran su rol de manera consistente en el proceso descentralizador, con lo que se favoreció la intromisión sindical y su capacidad de boicot.

Con la intención de no paralizar el proceso, el ejecutivo federal y la SEP tuvieron que asumir que en el fondo no se perseguía una real y efectiva autonomía de los estados, por los riesgos y la incapacidad financiera que eso conllevaba, por tanto, se vieron obligados a ofrecer una salida alternativa que mantuviera el control del proceso. Al respecto, una acción clave fue el hecho de subordinar a los gobernadores en la designación de los titulares de los servicios coordinados de educación pública en los estados, los cuales serían nombrados por la SEP y dependerían directamente de la autoridad del Secretario.⁶⁹

Con el otorgamiento de concesiones, se prosiguió con el proceso, llevándolo a cabo de manera lenta. Dentro de una lógica de presión y negociación permanente, los estados respondieron según su fuerza y debilidad a la capacidad de influencia de la sep ante ellos.

Las 12 entidades que firmaron primero los acuerdos de coordinación, en julio de 1984, presentaban predominio de servicios federales y situaciones estables de carácter político-sindical. Entidades como Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Michoacán, Sonora, Nayarit, Tlaxcala, Baja California Sur, Zacatecas, Tabasco, Aguascalientes y Morelos fueron la muestra en la que no significó una reflexión profunda para los gobernadores aceptar la descentralización en los términos finalmente establecidos.⁷⁰ Pero esto sí significaba el avance del poder central, en

⁶⁸ El engorroso y complicado proceso de asignación de recursos no planteaba cambio alguno con la descentralización. La negociación dilatada con las áreas centrales de programación y presupuesto de la SEP y SPP, seguirían siendo factor de control y contención político-administrativa. Para una caracterización de ese proceso véase a Mc.Ginn, N., Street, S. (1983). La asignación de recursos económicos en la educación pública en México. México, GEFÉ-RIE, pp. 91-170.

⁶⁹ En el marco de los convenios firmados se establecía “los Servicios Coordinados de Educación Pública, estarán a cargo de un servidor público con experiencia en el sector educativo, con méritos académicos y administrativos suficientes y será nombrado conjuntamente por la Secretaría y el Gobierno”. Sin embargo en los hechos tal designación estuvo a cargo sólo de la SEP. Noriega, Chávez Margarita. (1990). Crisis y descentralización educativa en México, México 1982-1988. Universidad Pedagógica Nacional, p. 41.

⁷⁰ En la selección de estas entidades hubo razones de índole administrativa y política. Respecto a las primeras destacan: 1) salvo Tlaxcala, Zacatecas y Aguascalientes, las 9 entidades restantes habían firmado los convenios de coordinación en la primera etapa del proceso, 2) salvo Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, en las que la aportación federal es mayor al 80%; 3) la cobertura federal de educación primaria es mayor al 90%; 4) la matrícula de educación básica en estas entidades representan el 22% de la matrícula total bajo control de la federación; 5) la matrícula de maestros federales representaba el 18% en preescolar, 21% en primaria, 19% en secundaria y 21% en normal elemental; 6) en estas entidades la aportación federal por transferencia de recursos equivalía a 21% del presupuesto de la SEP; 7) son entidades donde la remuneración de los maestros federales es mayor que la de los estatales. Los primeros tres criterios pueden recibir el nombre de “criterios de viabilidad” y los restantes, “criterios de previsión y cálculo”. Respecto a las razones políticas “la cercanía con el SNTE explica la entrada de Quintana Roo, Nayarit y Zacatecas, donde despachaban como directores de las Usedes ex líderes sindicales. A su vez, es razón de peso para dejar fuera (por el momento) a

términos políticos, y el del control sindical. La estrategia seguida inauguraba la firma de convenios en bloque.

En agosto de 1984 no había indicios para la incorporación del resto de las entidades a la segunda etapa de la descentralización, lo que preocupó al gobierno sobre la política educativa. En la presentación del Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, Reyes Heróles indicaba:

Al iniciarse la ejecución de un plan hay que cuidar fundamentalmente dos aspectos: la dirección y el ritmo. Es común percatarse de tendencias o hábitos que buscan desviar el rumbo de un plan. Son contrarios manifiestos del propio plan, que saben que adulterando el rumbo, el plan, por así decirlo se disuelve. Empero, se repara menos en quienes en apariencia sólo buscan alterar el ritmo de ejecución del plan, con el viejo argumento de la oportunidad. Son quienes, por acciones u omisiones, impiden o estorban que se cumplan los plazos, haciendo que se llegue tarde; o bien, por impulsivismo, que se vaya demasiado rápido.⁷¹

Pese al retraso del proyecto descentralizador, la voluntad política estaba vigente, y el Secretario de Educación siguió con la “revolución educativa”: ampliar la discusión del proyecto de la SEP sobre la educación básica de 10 grados y seguir con la negociación política con el SNTE y los gobernadores estatales sobre la descentralización.

Para principios de 1985 se preveía la firma de otros convenios de descentralización. Pero el fallecimiento de Reyes Heróles, en marzo del mismo año, la retrasaría.

Movilización y conciliación política (abril 1985 a abril 1987)

El nuevo titular de la SEP, Miguel González Avelar, se dio a la tarea de buscar nuevas oportunidades de conciliación política y alternativas para fortalecer el proceso, en este sentido, tenía como misión central completar la firma de los convenios de descentralización faltantes.

En esos momentos, apenas dos entidades más —Tamaulipas y Jalisco—⁷² habían firmado los convenios, ante esto, González Avelar decía:

entidades donde el conflicto magisterial ha sido mayor: Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, Estado de México”. Pescador, J. A.; Torres, C. A. (1985). Poder político y educación en México. México, UTHEA, pp. 79-81.

⁷¹ SEP (1984). Presentación del Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988. *Cuadernos/SEP*: México, 15 de agosto, p. 1.

⁷² En la instalación del Consejo estatal de Educación en Jalisco, en julio de 1985, González Avelar advertía: “Estamos precisamente en el momento de revalorizar los resultados obtenidos en el proceso de descentralización realizado hasta ahora, de hacer los ajustes y modificaciones que la práctica aconseje ya en este momento, con el objeto de conseguir un más ajustado instrumento y proceso de descentralización en todo el país”. Instalación del Consejo Estatal de Educación en Jalisco. SEP. (1985, 12 de julio). *Cuadernos/SEP*. Guadalajara, Jal., p. 8.

En términos generales, y no obstante los logros alcanzados en la mayoría de los casos, en algunos otros hay todavía problemas para profundizar en la descentralización. En general convendrá entrar en un proceso de activación de la descentralización, no sólo en un sentido amplio, suscribiendo convenios con las entidades que faltan todavía, sino en cada una de ellas.⁷³

La voluntad política del Secretario para reactivar la descentralización suponía un cambio sobre su antecesor, en lugar de enfatizar el sentido “profundo, reestructurador y revolucionario” de la política educativa, ahora se ponía el acento en las opciones “técnicas” y administrativas para llevar a cabo en mejores términos la descentralización. Al respecto consideraba que:

Hay una unidad central ocupada de este proceso de descentralización, pero también debo decir que la descentralización no es sólo un asunto que compete a la coordinación establecida especialmente para llevarla a cabo, para producirla, para hacerla posible hasta sus últimas consecuencias, sino que es un asunto de toda las Secretarías, de todas y cada una de las dependencias y unidades que conforman nuestra unidad administrativa. [...] me propongo, por tanto, que las áreas sustantivas se involucren de una manera creciente en este proceso, para que en todo lo que es materia educativa, estrictamente hablando, tengan también una palabra, una voz que se sume, que concurra al complejo trabajo de la descentralización, en sus aspectos operativos.⁷⁴

Otro de los aspectos concernientes a la reactivación del proceso tenía que ver con la eficiencia de la planeación y programación, debido a que de ellas dependían las posibilidades reales de mejorar la racionalidad del sistema educativo. Al respecto se afirmaba:

Si la Secretaría es la ponente, la consignante de la descentralización debe, pues, aportar todo lo que esté en sus manos para que el proceso se adelante, pero sin desnaturalizar la programación, sin crear distorsiones en el proceso de descentralización y, sobre todo, en la programación general que a nivel central tiene que guardar un cierto equilibrio o una dirección para fortalecer tal tipo de educación, tal nivel de educación, o bien, otro, de modo que la observancia puntual del presupuesto es un asunto de primera importancia...⁷⁵

Paralelamente se daba a la descentralización un criterio de ahorro, buscando mejorar la utilización de recursos mediante criterios de optimización. Con este

⁷³ Evaluación del Proceso de Descentralización... *Op. cit.*, p. 7.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 7-8.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 12.

planteamiento se insertaba una estrategia de respuesta frente a la crisis económica nacional y, por tanto, de la SEP. En este sentido, González Avelar afirmaba:

No puede la sociedad sostener, en una época de crisis, a un gobierno demasiado grande, demasiado aparatoso, puesto que la propia sociedad tiene dificultades; y el Gobierno tiene que compartir con el pueblo esas dificultades y no hacerse sordo y hacer de cuenta como si a él no le pasara nada... éste es el ambiente en el cual desde el punto de vista económico, se mueve el país y, consecuentemente, se mueve la Secretaría.⁷⁶

Con estos tres elementos —normas y procedimientos, eficiencia de la planeación y programación y austeridad— González Avelar pretendía profundizar el proyecto, inclusive utilizándolos para la mejoría de la calidad educacional.⁷⁷

El cambio en la estrategia de descentralización era una reconfiguración de las cúpulas burocráticas de planeación, organización y administración de personal, que habían sido los ejes del proceso de Reyes Heróles. Al plantearlo González Avelar de esa manera, se daba la pauta para la inserción del magisterio, sobre todo si se consideraba que en muchas de las áreas sustantivas de la SEP (Subsecretaría de Educación Elemental y Media, así como las Direcciones Generales de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria) los profesores de carrera ocupaban posiciones importantes.

Con esta nueva actitud, durante 1986 se firmaron cuatro convenios de descentralización más, con los estados de Colima, Querétaro, Puebla y Guerrero. En una reunión de avance sobre su gestión educativa con Miguel de la Madrid Hurtado, González Avelar advertía sobre la descentralización:

... al hacerse cargo de ella, mi ilustre antecesor, Licenciado Jesús Reyes Heróles logró concluir 12 acuerdos para descentralizar la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal con otras tantas entidades de la República; en el lapso que a mí me ha correspondido se han operado 6 más. A partir de la última, realizada en el Estado de Guerrero, decidimos realizar un análisis de los resultados obtenidos, de los modos de operación adoptados y, sobre todo, realizar un profundo cambio de impresiones con el SNTE para superar las objeciones que se habían venido acumulando en el proceso. Estas diferencias de enfoque se han superado ya, me parece que en términos satisfactorios, para la Secretaría, para la Organización Sindical y, desde luego, para el proceso educativo

⁷⁶ *Ibid.*, p. 13.

⁷⁷ "... caminar más en ese terreno es precisamente mejorar o tender a mejorar la calidad de la enseñanza, la calidad del servicio que estamos presentando en todas partes". *Ibid.*, p. 17.

mismo, por lo cual estamos ya en condiciones de reanudar el proceso de descentralización en las 13 entidades aún pendientes.⁷⁸

El 3 de abril de 1987 se celebró la firma de los convenios de descentralización faltantes. En el acto protocolario Miguel de la Madrid, indicaba:

Gracias al sistema federal mexicano, fue posible mantener unido algo que en los primeros difíciles años de la Independencia Mexicana tenía rasgos de disgregación. Pero el talento político de los mexicanos ha sabido, a través de la historia, modular su filosofía política y sus instituciones...⁷⁹

La actitud sindical en este acto protocolario siguió siendo de consentimiento y respaldo a las decisiones tomadas. Pero, a diferencia de las declaraciones anteriores en las que se hacía siempre una clara alusión al autoritarismo burocrático de la SEP en la instrumentación de la descentralización, en esta ocasión se dejaba ver con claridad el interés por controlar posiciones clave dentro de las estructuras conformadas. Aprovechando la convocatoria de González Avelar para ampliar el marco de participación y eficacia de la descentralización, el entonces Secretario General del SNTE, Antonio Jaimes Aguilar, declaraba:

Pensamos que para darle congruencia a la descentralización, ésta debe comprender todos los tipos y modalidades del sistema educativo nacional, y no limitarse a la educación básica y normal; que además de acercar la solución de los problemas administrativos a los sitios donde se generan, hay que complementarla atendiendo cuestiones de orden técnico-pedagógico utilizando a los maestros que ingresaron al servicio por vocación, que se prepararon especialmente para ejercer la docencia, y que durante los años de su práctica profesional han acumulado una vasta experiencia educativa, por lo que los puestos de responsabilidad para la supervisión, evaluación, planeación, programación y administración educativas deben ser ocupados por ellos, mediante riguroso escalafón, lo que agregaría a la autoridad administrativa, autoridad moral para ejercer el puesto, todo lo cual se reflejará en la elevación de la calidad de la educación.⁸⁰

En el caso de los gobernadores asistentes a la reunión se presentaron discursos sobre la descentralización y la revolución educativa, sin ninguna consideración sobre las implicaciones del proceso o las razones de su tardanza. Más bien, fue la

⁷⁸ Logros educativos alcanzados en los 4 años de la actual administración, en la reunión de gabinete legal y los gobernadores de los estados. SEP. (1987, 21 de enero). *Cuadernos/SEP*. México, p. 6.

⁷⁹ La descentralización educativa busca una mayor participación de la sociedad y de los Gobiernos de los Estados. SEP. (1987, 3 de abril). *Cuadernos/SEP*. México, p. 5.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 26.

reiteración de la participación sindical como condición de su eficacia. Así lo expresaba Fernando Gutiérrez Barrios, gobernador de Veracruz:

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, constituye la parte fundamental de este proceso renovador. Los maestros, con su entusiasmo y con su dinamismo, participaron en el diseño de este programa descentralizador. No hay nada improvisado, en esta acción trascendental. Es la coordinación de los criterios magisteriales, con los puntos básicos de una administración ágil, moderna y expedita. Así cumple el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, con la esencia revolucionaria del Artículo 3º Constitucional.⁸¹

La conclusión formal del proceso descentralizador parece no haber tocado fondo en la contienda política. Además de los problemas técnicos y administrativos que persistieron no hubo opción para evitar la negociación con el SNTE a nivel regional. El proceso concluyó con una buena cantidad de funcionarios de alto, medio y bajo rango en las estructuras administrativas de los Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP) salidos del Sindicato.

Condiciones de Operación de la Política de Descentralización

La política de descentralización educativa se planteó como una línea del Estado mexicano encaminada a la racionalización de los recursos, al mejoramiento de la eficiencia del sistema y a incrementar la calidad de la educación.

En este sentido es importante reflexionar sobre las condiciones financieras y de asignación de recursos en que operó dicha política y los efectos que produjo en la educación básica del país.

A nivel global destacan, en primer lugar, las condiciones decrecientes de financiamiento, tanto en lo que concierne al gasto educativo total nacional como en lo referente al gasto ejercido por la SEP. En el Cuadro 1 se presenta la participación porcentual del gasto total educativo y de la SEP en el PIB de 1971 a 1992. Puede advertirse que hasta 1982 existe una tendencia favorable en su participación, destacando los tres últimos años del sexenio de José López Portillo. Posteriormente, la tendencia cambia en forma drástica.

Respecto a la SEP se observa que durante el periodo 1971-1982 presentó un aumento anual constante a una tasa promedio de participación del 2.94% y un 4.1% de gasto educativo total con respecto al PIB. Por el contrario, de 1983 a 1989 la tasa promedio disminuye al 2.68% y un 3.87%, respectivamente. Esta situación diferencial del financiamiento es importante porque permite valorar mejor las posibilidades reales de la descentralización si se compara con el esquema de

⁸¹ *Ibid.*, p. 21.

bonanza presupuestaria en el que se desarrolló el proceso desconcentrador durante el sexenio anterior.⁸²

Ante estas cifras puede decirse que la idea de eficiencia asociada a la descentralización educativa implicó una efectiva compactación de recursos y, en su caso, una redistribución interna.

También se dio una disminución sistemática del gasto de la SEP en el gasto federal total (Cuadro 2); aunque esto no significó la pérdida de su peso mayoritario dentro de los gastos de la administración central, pues siguió ocupando los mayores porcentajes de asignación. Niveles similares a estas partidas sólo se alcanzaron en el rubro “participación de Estados y Municipios”.⁸³

La política de descentralización educativa no pudo revertir las tendencias concentradoras del gasto federal, pues este siguió controlando hacia 1989 el 67.4% del gasto total ejercido, en tanto los estados apenas tuvieron altibajos mínimos del 13.2%, en 1982, al 14.5%, en 1989. Los municipios, por el contrario, tuvieron una disminución sistemática al pasar del 1.1%, en 1982, al 0.4%, en 1989. En sentido opuesto, el sector privado resultó favorecido, pues mejoró su participación al pasar del 5.1%, en 1982, al 8.6%, en 1989 (Cuadro 3). Este comportamiento del gasto educativo generó hasta 1989 porcentajes de variación negativos para cada uno de los controles administrativos, a excepción de los particulares, que mejoraron su posición.

La información del Cuadro 3 nos indica que la descentralización no fortaleció la participación de las entidades federativas en el financiamiento de la educación. Más bien, el proyecto y sus pretensiones redistributivas fueron sometidos a las condiciones reales de escasez que caracterizaron al Estado Mexicano.

En las entidades federativas puede verse que la descentralización no produjo un fortalecimiento del gasto estatal asignado a educación. En los cuadros 4, 5 y 6 se observa una disminución persistente del presupuesto estatal asignado a educación.

⁸² Al describir la estructura orgánico-funcional de las delegaciones, Solana advertía la estrecha vinculación de las funciones de cada una de sus áreas con los propósitos educativos definidos. Así, “...la Dirección Federal de Educación Primaria y su Subdirección General de Educación Básica corresponden al primer objetivo, asegurar la educación básica a toda la población. La Subdirección General de Educación Terminal, al segundo, vincular la educación terminal con el sistema productivo. La Dirección Federal de Educación Física responde al cuarto objetivo, enriquecer la atmósfera cultural del país y fomentar el desarrollo del deporte. Y las Subdirecciones Generales de Planeación y de Servicios Administrativos, al quinto, aumentar la eficiencia del sistema educativo”. Solana, Fernando. (1982). Prólogo a la *Memoria de la SEP 1976/1982* (T II, Delegaciones Generales) México. p VII.

⁸³ Véase cuadro 1.7 Gasto Federal Total por ramo, 1982-1991. SEP. (1993). *Compendio estadístico del gasto educativo. 1993*. México, pp. 28-30.

La débil participación estatal en el financiamiento educativo fue compensada por la Federación (cuadros 7 al 14, 1985-1992). En algunos casos inclusive el gasto de los particulares había adquirido una posición sobresaliente, como en Jalisco, Nuevo León y Tamaulipas; sin embargo, a partir de 1985 sufren una clara disminución, sobre todo en Tamaulipas, que baja a menos del 10%. Esto era evidencia de que la descentralización no había alcanzado uno de sus propósitos centrales, pues había mantenido inalterable el predominio federal y en algunas situaciones había generado un debilitamiento mayor del control estatal sobre los servicios de educación básica y normal.

Oferta educativa, atención a la demanda y calidad de la educación

El planteamiento de la política educativa para 1982-1988 era la necesidad de racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos.

La descentralización educativa fue asumida como un medio para conocer mejor las necesidades educativas y así poder determinar, a nivel regional, los apoyos más adecuados para hacerles frente.

Al finalizar el año de 1990 la atención a la demanda a nivel nacional presentaba la siguiente situación para la educación básica: en educación preescolar se llegó a atender al 63.8% de la demanda; en primaria el 98% y en secundaria al 82.4% (Cuadro 15). A excepción de la educación primaria, en la que casi se alcanzó la cobertura total, en preescolar y secundaria los niveles alcanzados de atención todavía presentaban déficit importantes: en preescolar 40 de cada 100 niños quedaron sin atención y en secundaria 20 de cada 100.

En educación preescolar la matrícula decreció de 25.6%, en 1981, a 2.7%, en 1989. En educación primaria se llegó a tener tasas negativas de crecimiento desde 1982 hasta 1989, y en educación secundaria la disminución fue de 6.6 puntos porcentuales de 1981 a 1989 (Cuadro 16).⁸⁴ La situación más grave, sin embargo, se presentó en el porcentaje de egreso de educación primaria y secundaria, pues su disminución sólo puede significar un decremento de los niveles de eficiencia terminal, así como la profundización de los niveles de deserción escolar y reprobación.

En efecto, durante el periodo 1982-1989 son notables los bajos índices de eficiencia terminal para el caso de primaria, los índices respectivos no pudieron mejorarse significativamente. Hacia 1989, de cada 100 niños inscritos en primaria sólo culminaban el ciclo 56, durante dicho periodo el aumento es de medio punto

⁸⁴ Este comportamiento de la matrícula, aparejado a la sensible disminución del gasto educativo, es lo que le ha permitido a Olac Fuentes Molinar caracterizar a la Educación durante el sexenio de MMH como un “territorio devastado”. Cfr. Fuentes Molinar, Olac. (1990, abril). Los retos educativos del sexenio, *El cotidiano (México en la década de los ochenta. La modernización en cifras)*. Número especial, pp. 339-343.

porcentual en promedio por año. En educación secundaria, de haber mantenido índices de 73.8%, para 1988 se sufre una drástica caída al llegar a 42.8%; esto es, de cada 100 ingresos a este nivel sólo lo culminaban 43, aunque de 1989 a 1992 recupera incrementos similares a 1982-1987 (Cuadro 17).

La situación por entidad federativa también reflejó serios síntomas de desequilibrio. De acuerdo con el Cuadro 18 la eficiencia terminal de educación primaria para el ciclo 1982-1987 fue altamente diferencial. Más de la mitad de los estados de la República no lograron siquiera llegar a un nivel del 60%. Dentro de este grupo, Chiapas, Guerrero y Oaxaca, estados con menores índices de desarrollo socioeconómico, siguieron resistiendo los impactos de sistemas educativos poco eficientes, con grandes dificultades para garantizar la culminación de la educación primaria a la población demandante. Otros estados como el Distrito Federal, Baja California Norte, Nuevo León, siguieron manteniendo situaciones favorables. Casos como Tlaxcala, Aguascalientes y Morelos resultaron ser excepciones a la regla, pues a pesar de su situación socioeconómica, mantuvieron porcentajes de eficiencia de los más altos.

La deserción escolar y la reprobación en educación primaria mostraron las mismas tendencias: mayores niveles en entidades menos favorecidas en lo económico, social y demográfico (cuadros 19 y 20). Al contrastar los promedios por entidad con el nacional, destacan nueve estados con promedios inferiores al mismo: Distrito Federal, Baja California Norte, Morelos, Aguascalientes, Nuevo León, Coahuila, Querétaro, Baja California Sur y Quintana Roo. En contraparte destaca el caso de Chiapas que registra el doble de desertores con respecto al promedio nacional. Los nueve estados a los que se hace referencia presentan niveles de desarrollo socioeconómico diversos, lo que permite relativizar los planteamientos que explican este comportamiento por la influencia de factores geográficos y económicos.

Los estados con mayor número de rezagados en 1988 fueron: el Estado de México, 2.3 millones; Veracruz, 2.3 millones; el Distrito Federal, 1.8 millones; Jalisco, 1.5 millones; Puebla, 1.3 millones, y Guanajuato y Michoacán con 1.2 millones cada uno. El total de estos estados representó una cantidad de 11.6 millones de personas sin primaria, que equivale al 49% del total nacional.⁸⁵

En lo que concierne al magisterio, los datos también evidencian problemas. En un análisis por sexenio resalta de inmediato que durante el periodo 1982-1988 se presenta una reducción importante en preescolar, por ejemplo, la cantidad de maestros que se había incrementado en 169.69% durante el periodo 1977-82, disminuye hasta 75.37% en el sexenio siguiente. En primaria, la disminución pasó del 46.24% al 11.47%, y en secundaria la reducción fue de casi 28 puntos

⁸⁵ Cfr. Cantú, Arturo. (1997). El rezago, 1980-2010. En: Guevara, Niebla Gilberto (Comp). La catástrofe silenciosa. México, FCE, pp 99-155.

porcentuales, al pasar de 47.3% en el sexenio 1977-1982 al 19.5% en el sexenio siguiente (Cuadro 21).

Ante este panorama, la descentralización parece haber perdido toda opción efectiva para resolver este problema estructural. En el mejor de los casos permitió definir estrategias de improvisación en situaciones deficitarias. En situaciones de superávit los núcleos políticos sindicales han mantenido una fuerza importante en el control de las normales y de los procedimientos escalafonarios y de adscripción de plazas.

Respecto a las situaciones diferenciales observadas en relación a ciertos indicadores educativos, en un análisis desarrollado por el Departamento de Investigación y Desarrollo de la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación, en 1990, para determinar un modelo de estratificación educativa⁸⁶ a nivel nacional, se obtuvo que 19 entidades se ubicaron en el estrato *muy bajo*, 12 en los estratos *medio* y *alto* y sólo el Distrito Federal se ubicó en el estrato *muy alto* (Cuadro 22).

En un examen aplicado⁸⁷ para medir el nivel de aprovechamiento escolar en 1990 en educación primaria y secundaria, se obtuvieron promedios nacionales de 3.9 y 4.2, respectivamente, en una escala del 0 al 10. En primaria, Estado de México, D. F., Sonora, Coahuila e Hidalgo superaron hasta en un punto la media nacional, en tanto que estados como Durango, Zacatecas, Guanajuato y Puebla se encontraron por debajo. En secundaria, por su parte, Hidalgo, Distrito Federal, Durango y Zacatecas superaron la media nacional en 0.4 puntos y el resto de los estados quedó por debajo. Con esto se manifestaba la baja calidad de la enseñanza en educación básica que no pudo enfrentar la política educativa de MMH, a pesar de ser uno de sus principales cometidos.

⁸⁶ Para la elaboración de este modelo se consideraron 23 variables de eficiencia educativa, a saber: 1) relación alumnos/grupo primaria; 2) relación grupos/maestro primaria; 3) relación maestros/escuela primaria 4) relación alumnos/maestro primaria; 5) relación alumnos/grupo preescolar; 6) relación grupos/maestros preescolar; 7) relación maestros/escuela preescolar, 8) relación alumnos/maestros preescolar; 9) grado promedio de escolaridad en la población de 15 años o más; 10) porcentaje de atención a la población de 4 a 5 años; 11) porcentaje de reprobación secundaria; 12) porcentaje de absorción secundaria; 13) eficiencia terminal secundaria; 14) relación alumnos/maestro secundaria; 15) relación maestros/escuela secundaria; 16) relación grupos/maestro secundaria; 17) relación alumnos/grupo secundaria; 18) porcentaje de escuelas incompletas primaria; 19) porcentaje de escuelas unitarias primarias; 20) porcentaje de deserción primaria; 21) porcentaje de reprobación primaria; 22) porcentaje de deserción secundaria; 23) porcentaje de reprobación secundaria. Véase. SEP. (1990, mayo). *Índice educativo para estratificar encuestas por muestreo*. DIDEM-DGEIR.

⁸⁷ El estudio fue desarrollado por la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación considerando objetivos de aprendizaje de los programas de estudio vigentes. Se tomaron como muestra representativa de la República 9 entidades: Estado de México, D. F., Durango, Hidalgo, Coahuila, Sonora, Zacatecas, Puebla y Guanajuato. SEP. (1991). *Vid. Evaluación Integral de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria*, (EVINEPPS-2) México, DGEIR.

El conjunto de indicadores anteriormente mencionados parece suponer que la política de descentralización no tuvo mayor impacto. Su virtual fuerza redistributiva de recursos no pudo generar un marco de mayor equilibrio educativo a nivel nacional.

La descentralización no generó un nuevo cuadro de participación financiera y académica en el que se incluyera la acción de los gobiernos estatales, municipales y sector privado. En realidad, se reprodujeron las mismas formas de articulación estados-federación en que quedaron congeladas las necesidades y los mecanismos de presión para la asignación de recursos.

La información presentada hace evidente que las condiciones de operación educativa han sido diferenciales y sus rendimientos no corresponden estrictamente a las condiciones y potenciales específicas de cada estado.

Para confirmar esta realidad, en un rubro como el analfabetismo, que sintetiza esfuerzos concretos de atención educativa, en el cuadro 23, puede apreciarse una situación diferencial respecto a los recursos asignados para su atención, en la que es posible advertir serias paradojas: estados con menor índice de analfabetismo reciben proporcionalmente mayor cantidad de recursos (Baja California, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Tamaulipas y Estado de México), en tanto que estados con índices de analfabetismo que sobrepasan el 15% (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Guanajuato) reciben en términos relativos menor cantidad de recursos.

Bajo estas circunstancias, evidentemente, no puede pensarse en ningún resultado redistributivo y de eficacia social en la perspectiva del federalismo y de una nueva integridad educativa a nivel nacional.

Reestructuración administrativa

Antes de iniciar los procesos de desconcentración y descentralización educativa, la burocracia de la SEP planteaba dos aspectos de ineficiencia del sistema educativo: 1) la enorme concentración de recursos y decisiones en las áreas centrales de administración de la educación básica, y 2) la descoordinación de funciones de la SEP en los estados debido a la multiplicación de representantes de las áreas centrales y de la autoridad unilateral con que se hacía frente a las problemáticas regionales y locales.

Con la implantación de las delegaciones generales de la SEP en cada uno de los estados en línea directa de autoridad con el Secretario de Educación, se iniciaría un proceso de constitución organizacional de áreas de decisión con personalidad jurídica y capacidad de administración de recursos propios. Las delegaciones adquirieron paulatinamente la experiencia para organizar tanto las decisiones de política nacional como diagnosticar, planear y evaluar la acción educativa en el ámbito territorial de su competencia.

Este primer intento de formalización burocrática a nivel regional encontró varios obstáculos: déficit de infraestructura operacional, falta de formación y capacitación de recursos humanos, problemas en la articulación comunicativa con el centro y la sobrevivencia de núcleos de poder con capacidad de bloqueo de las decisiones de la SEP en cada entidad federativa.⁸⁸

En 1977, Juan Prawda, ex titular de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la SEP, apuntaba como uno de los problemas principales del sistema educativo la excesiva concentración de los recursos en las áreas centrales de administración de la operación de los servicios de educación básica. Particularmente resalta el hecho de que las entonces Direcciones Generales de Educación primaria en los estados y de Educación secundaria manejaban presupuestos millonarios, superiores en mucho al presupuesto estatal de varias entidades federativas.⁸⁹

Con la descentralización educativa parece que esta situación se modificó. De acuerdo con lo indicado en el Cuadro 24, el control presupuestario de las áreas centrales de administración, como las direcciones generales de preescolar, primaria y secundaria, disminuyó en forma significativa. Además de la disminución de su participación porcentual en el gasto total de la SEP, describieron un comportamiento descendente de 1982 a 1992. Por el contrario, la sola operación de los servicios coordinados de educación de los estados supuso una redistribución del presupuesto en forma ascendente en el mismo periodo. Vale la pena recordar que este gasto, aunque se ejerció de manera directa por las autoridades educativas en los estados, fue controlado por las áreas centrales de programación y presupuesto, lo que coadyuvó a la conformación de un diferente esquema centralizador.

Como la descentralización no generó esquemas concretos de transferencia de recursos hacia las entidades federativas que promovieran formas más autónomas de administración, las circunstancias generales han permitido al ejecutivo central, por la vía de la SEP, mantener importantes ámbitos de control y negociación en las decisiones de los estados debido a su sensibilidad frente al gasto educativo.

Los cambios operados a nivel de la estructura administrativa generaron, al final de cuentas, un crecimiento interno de la SEP por efecto de su ampliación burocrática con las Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública en los estados. Esta ampliación hizo posible un afianzamiento de la eficiencia del sistema.

⁸⁸ Cfr. Con la evaluación realizada de este proceso por Fernando Solana SEP. (1982). en el *Prólogo a la memoria de la SEP. 1976-1982*. (T. II. *Delegaciones Estatales*): México, pp. v-x.

⁸⁹ Cfr. Con Prawda, Juan. (1985). *Teoría y Praxis de la Planeación Educativa en México*. México, Grijalbo, pp. 199-200.

Sin embargo, los espacios de control ganados sentaron las bases para profundizar otras acciones de reestructuración en los estados. Los esfuerzos por cambiar el modelo pedagógico, la atención diferencial en cada estado, los problemas asociados a la regularización de la oferta docente, la movilización político-sindical a nivel regional, son algunos ejemplos de la fuerza ganada por el ejecutivo federal con la descentralización.

La gran ganancia político-administrativa del gobierno con la descentralización es haber establecido un perfil de acción selectiva para cada entidad y/o grupo de entidades. La heterogeneidad regional y su inserción en el proceso de descentralización controlada, ha permitido, por lo menos, un esquema de acción diferencial.

1.3 Modernización en la Educación Básica Nacional (1989-1992)

El Discurso y el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994

Como lo señalamos anteriormente, al ser nombrado Carlos Salinas de Gortari candidato oficial del PRI para ocupar la primera magistratura del gobierno, quedo de manifiesto una continuidad con las acciones emprendidas por el gobierno saliente.

La modernización educativa fue planteada, así, como una convocatoria político-social encaminada a reformar, profundizando el esfuerzo hecho por M.M.H., las estructuras y actividades del sistema educativo mexicano. Se trataba de fortalecer la cobertura y elevar la calidad de la enseñanza a fin de lograr, por un lado, una redistribución del ingreso por la vía educativa y, por otro, afianzar el proyecto reactivador de la economía en el contexto de las transformaciones mundiales. En este sentido, Salinas decía que una educación masiva de calidad exigía:

... apoyar programas sólidamente sustentados; disminuir disparidades educativas entre regiones geográficas y grupos sociales; orientar la labor educativa hacia el pluralismo cultural y la innovación científica y... prolongar la labor educativa hacia la sociedad...⁹⁰

En la búsqueda del voto y sobre una campaña montada en los esquemas corporativos, Salinas de Gortari se vio en la necesidad de incorporarse a los campos del magisterio como medida estratégica de acción y legitimación política. El CEN del SNTE, con el apoyo del PRI, se había dado a la tarea de conformar 800 mil "brigadas de educación política y promoción social" (brigadas de promoción del voto) a partir de las cuales se prometía al candidato asegurar "... 8 millones de

⁹⁰Cfr. Salinas, de Gortari Carlos. (1988, 12 de mayo). Indignación ante la injusticia. Discurso pronunciado en la reunión sobre el "reto social", efectuada en el Auditorio de los Trabajadores de Olimpia Mexicana de Chalco, Edo., de Mex., en El Reto, México, Diana, pp. 73-90.

votos seguros y unos 16 millones potenciales; casi la mitad de los 35 millones de ciudadanos que hay en el Padrón Nacional Electoral”.⁹¹

Durante la campaña, al tomar la protesta al magisterio para la promoción del voto en varios estados de la República, Salinas de Gortari destacaba, entre otras cosas:

Revisaré y analizaré con seriedad y con cuidado sus demandas realistas, sus demandas responsables, pero que no quede duda: mis aliados nacionales son los del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Sé que con el SNTE como aliado nacional lograremos una gran movilización de los maestros mexicanos, respetando sus derechos, respetando el uso de su libertad, pero con una gran movilización convencida y ampliamente participativa para la gran jornada cívica que es la elección del primer miércoles de julio de 1988.⁹²

El reconocimiento que hago a esta labor del SNTE radica en su aspecto esencial. Ustedes serán, con la presencia que tienen en todas las comunidades del país, pilar fundamental en la promoción del voto. Ustedes lograrán hacer que los simpatizantes del PRI se conviertan en votantes el día de la elección.⁹³

Maestros de Nayarit, ustedes, que están presentes en todas las comunidades del Estado, en los valles, en la abrupta sierra, en las zonas residenciales, en las colonias populares, son el corazón que late en todas las regiones del Estado de Nayarit.⁹⁴

Necesitamos fortalecer realmente a los maestros mexicanos y la formación de nuestros hijos. Debemos canalizar recursos adicionales a la educación mexicana, frente a programas previamente establecidos y, destacar en los programas de educación la enseñanza de la historia social..., promover el nivel de vida de los trabajadores de la educación y defender el salario real de los maestros mexicanos, como condición fundamental para promover la justicia en nuestro país.⁹⁵

⁹¹ “Las Brigadas Promotoras del voto, Instrumento de Negociación”: Jongitud promete a Salinas ocho millones de votos y quiere 58 curules y escaños. Campa, Homero. (1988, 22 de febrero). *Proceso*. Núm. 590, p. 17.

⁹² Discurso pronunciado al tomar protesta a los promotores del voto del magisterio de Guerrero. “Mi compromiso: Garantizar el Bienestar de los Mexicanos”. PRI-CEN. (1987, del 2 al 12 de diciembre). *Discursos de campaña*. Tomo II. Secretaría de Información y Propaganda, p. 31.

⁹³ Discurso pronunciado al tomar la protesta a los promotores del voto de la Sección 19 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (Morelos). *Ibid.*, p. 92.

⁹⁴ Discurso pronunciado al tomar la protesta a los promotores del voto del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación de Nayarit. *Ibid.*, p. 144.

⁹⁵ Discurso pronunciado al tomar la protesta a los promotores del voto de la Sección 3 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (Baja California Sur). “Pasaremos de las palabras a las realidades”. PRI-CEN (1987, del 12 al 23 de diciembre). *Discursos de Campaña*. Tomo III. de. Secretaría de Información y Propaganda, pp. 95-96.

Vamos a impulsar decididamente la modernización del sistema educativo mexicano, porque ése es un reclamo de la sociedad y de los propios maestros; lo conseguiremos con orden y apego a las tradiciones y valores educativos que tanto apreciamos los mexicanos, sumándonos al esfuerzo y a la activa participación de los maestros y de los padres de familia.⁹⁶

El 8 de diciembre de 1987, en Tepic, Nayarit, en una reunión con los especialistas en educación con el candidato Salinas de Gortari presentaron “sus propuestas encaminadas a hacer más congruente el sistema educativo con los actuales retos del desarrollo nacional”.⁹⁷

En esta reunión, junto a especialistas de reconocida trayectoria académica y administrativa en asuntos educativos, y contando con la representación sindical,⁹⁸ aparecían dos actores fundamentales que tendrían un espacio importante de reflexión y crítica. Por una parte, la participación de la voz empresarial, por conducto de Claudio X. González⁹⁹ y, por otra, una expresión civil con la invitación de la Asociación Nacional de Padres de Familia, por conducto de su presidente Javier Aguirre Prieto.

En esa ocasión, como síntesis de las propuestas planteadas, Salinas de Gortari proponía “reflexionar” sobre diez aspectos¹⁰⁰ encaminados a fortalecer el sistema

⁹⁶ Discurso pronunciado al tomar la protesta al magisterio para la promoción del voto del Estado de México. *Ibid.*, p. 148.

⁹⁷ IEPES-CEN. (1987). *Dialogo Nacional. Revista de Consulta Popular Educación*. Núm. 9, p. 4.

⁹⁸ La opinión de Antonio Jaimes Aguilar, Secretario del CEN del SNTE resultaba paradójica, ya que manifestaba una propuesta favorable a la descentralización. Al respecto decía: “descentralizar no es fraccionar la educación por el número de estados, sino es planificar. El Estado mexicano tiene que ser el rector de la educación que programe los planes de estudio de la enseñanza nacional.

Para que exista una completa descentralización en los niveles preescolar, primaria y educación media y normal, se requiere complementar todo el proceso de descentralización; será necesario también descentralizar la educación media y superior, porque de lo contrario no habría compatibilidad en los niveles educativos al descentralizar sólo parte del sistema educativo de México”. *Idem*, p. 7.

⁹⁹ En su exposición Claudio X. González decía: “... si buscáramos la modernización de nuestro país y creo que todos estamos convencidos de que así tiene que ser, debemos buscar la modernidad integral y para ello es absolutamente esencial que logremos actualizar la educación. Tenemos que vincularnos más todos los sectores, porque sólo a través del esfuerzo conjunto, vamos a lograr cambiarlo de una manera positiva y con bienestar para todos. Creemos en la industria del sector empresarial, que sin una modernización de nuestra educación, va a ser muy difícil que se logre la transformación y que podamos competir en el mundo, en todo lo que es hoy día una situación bastante interdependiente, y en la cual estamos viendo que la tecnología se está movilizand de manera sumamente acelerada, por lo cual tenemos que estar al paso con ella o vamos a quedar irremediamente rezagados sin que la educación se modernice y esté a tono con estos cambios”. *Ibid.*, p. 6.

¹⁰⁰ Estos diez puntos eran: 1) Profundizar la descentralización; 2) Mejorar la calidad de la educación; 3) Disminuir las disparidades e inequidades educativas entre regiones geográficas y grupos sociales; 4) Elevar la eficiencia terminal; 5) Enfatizar el conocimiento de la historia; 6) Enfatizar el nacionalismo en los programas escolares; 7) Revalorar una sólida cultura científica y técnica; 8) Impulsar la educación extraescolar y la capacitación para el trabajo; 9) Programa nacional de mantenimiento de planteles educativos; 10) Elevar el porcentaje del gasto educativo respecto al producto interno bruto. *Ibid.*, pp. 10-12.

educativo mexicano. Entre ellos, sobresalía la propuesta de “profundizar el proceso de descentralización” puesto que éste es “... una estrategia central para avanzar en la solución de buena parte de los problemas educativos”. En particular se decía:

... la dirigencia nacional del magisterio ha señalado la conveniencia de llevar la descentralización hacia la educación media, y hemos reflexionado sobre esa propuesta.

El proceso de descentralización ha probado ya sus beneficios. Es necesario seguirlo impulsando con pleno respeto a los derechos del magisterio. Se trata de aprovechar la creatividad y el talento de las diversas regiones del país, mediante la participación de maestros, alumnos y padres de familia. Los gobiernos de los estados y los ayuntamientos seguirán teniendo un papel especial, como algunos ya lo tienen.¹⁰¹

El planteamiento descentralizador se asumía como un eje de la calidad educativa, la eficiencia y el uso congruente de los recursos financieros. En dicho planteamiento también se incorporaba la idea de movilización y participación asociada a un esquema administrativo de atención a los problemas locales y regionales. Julio Camelo Martínez, entonces Coordinador General para la Descentralización Educativa sugería hacer de la descentralización un proceso:

... más ágil, capaz de movilizar a los diversos sectores sociales; incorporar creativamente el talento local; evitar el surgimiento de burocracias improductivas y fortalecer las instancias participativas que ya existen.¹⁰²

Al mismo tiempo, en una especie de advertencia, el funcionario sancionaba:

La descentralización es una acción de particular delicadeza, puesto que puede, si no está bien instrumentada, reforzar y aún acentuar inequidades y privilegios prevalecientes.¹⁰³

La protesta modernizadora de descentralización debería asumir los retos de la competitividad y la eficiencia en forma simultánea a los desafíos de las desigualdades regionales. La reconversión pedagógica y la eficiencia financiera serían factores asociados para lograr esos propósitos.

En su planteamiento formalizado, la modernización educativa se vincula a una política orientada a enfrentar retos específicos,¹⁰⁴ entre los cuales la

¹⁰¹ *Idem*, p. 10.

¹⁰² *Ibid.*, p. 17.

¹⁰³ *Idem*.

descentralización era uno de los de primer orden. Como parte de la política para la modernización educativa se enfatizaba:

Las disparidades nacionales con repercusiones en la educación, las posibilidades que resultan del crecimiento del propio sistema educativo y la reserva local de potencialidades aconsejan estrategias estatales y regionales, es decir, enfoques descentralizados. El imperativo de racionalizar al máximo el empleo de recursos, la necesaria ordenación de objetivos y esquemas de trabajo en la atención directa a la demanda inspiran a la misma orientación.¹⁰⁵

En la concretización del modelo de modernización educativa se establecen tres componentes fundamentales, a saber: el básico, el innovador y el complementario. El primero, centrado en la educación primaria, se encamina a ofrecer "... un conjunto fundamental, integrado y suficientemente sólido de aprendizajes para asegurar una formación esencial, propiciar una vida de calidad y, al mismo tiempo, la oportunidad de desarrollar, profundizar o perfeccionar posteriormente los conocimientos".¹⁰⁶ Sobre esta base se estructurarían la educación preescolar, secundaria y media superior.

El segundo componente "el innovador" estaría adscrito a la educación superior, y su tarea primordial sería el desarrollo de la ciencia, la tecnología y las humanidades. Y el componente complementario adquiriría un sentido regulador de insuficiencias y carencias, primordialmente orientado a la educación de adultos y la formación para el trabajo.

Planeación de los recursos en los Estados

Un rasgo característico en el ámbito administrativo, asociado de manera regular al proceso de descentralización educativa, fue la planeación como técnica de racionalización de recursos.

A nivel de cada entidad federativa, una de las piezas clave en la puesta en marcha de las delegaciones generales de la SEP durante la desconcentración, y después de las unidades de servicios educativos a descentralizar y servicios coordinados de educación pública, con la descentralización, fue la Subdirección

¹⁰⁴ Descentralización, rezago educativo, crecimiento demográfico, cambio estructural, vincular los ámbitos escolar y productivo, avance científico y tecnológico, inversión educativa. Poder Ejecutivo Federal. (1989). *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México, pp. 6-14.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 7.

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 26-27.

General de Planeación,¹⁰⁷ en la que recayeron las principales funciones técnicas de control y regulación de los servicios educativos en los estados.

También la vía presupuestaria fungió como un mecanismo de control y permitió un estira y afloja entre los estados y el Centro de Planeación y Programación. En este proceso, la Coordinación General para la Descentralización Educativa operó como mediación estratégica para realizar la política de la SEP a nivel local y regional.

Esta situación había impuesto nuevas reglas de decisión, posteriormente éstas se paralizaron, los gobernadores de los estados fueron desplazados de este campo de acción y el ámbito educativo en los estados quedó nuevamente inmerso en la negociación entre la SEP y el SNTE, cuya expresión política fundamental fue el Director de los Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP).

El marco de alternativas políticas y administrativas planteadas por la descentralización, cuyo centro de negociación estaba en la relación SEP-SNTE, obligó a muchos estados, sobre todo a aquéllos con mayores capacidades financieras, a crear y sostener un área educativa propia que pudiera estar ajena al foco de negociación política con las áreas centrales.

En junio de 1990 se puso en marcha una estrategia política encaminada a la reunificación de las instancias educativas estatales tomando en cuenta el perfil general de acción planteado en el programa para la modernización educativa 1989-1994. El proyecto postuló la necesidad de formular “programas estatales para la modernización educativa”, los cuales:

... deberán, en el marco de su soberanía, por una parte adaptar para su entidad los proyectos nacionales derivados del programa nacional para la modernización educativa y por la otra, desarrollar todas las propuestas de solución a los problemas educativos particulares de cada estado.¹⁰⁸

Estos programas deberían tener “... un carácter único, que incorporaran tanto las acciones federales como las estatales en el marco de un todo congruente”.¹⁰⁹

¹⁰⁷ En el Manual de Organización de 1983 se establecían, entre otras funciones: “Dirigir y coordinar la elaboración de los planes a corto, mediano y largo plazo, del sector educativo en la entidad, de acuerdo con las normas establecidas por las Direcciones Generales de Planeación y Programación; establecer prioridades para atender la demanda del sector educativo en la entidad, conforme a las políticas y lineamientos de las Direcciones Generales de Planeación y Programación, coordinar las acciones de planeación, programación, presupuestación, evaluación, seguimiento y estadística en las áreas educativas, así como en los Departamentos de Servicios Regionales y Delegaciones de zona en la entidad; verificar que el anteproyecto de presupuesto por programas se elabore a nivel centro de trabajo, de acuerdo con las normas establecidas por la Dirección de Programación. SEP. (1983). *Manual de Organización de las Delegaciones Generales*, México, p. 45.

¹⁰⁸ SEP. (1990, junio). *Programas Estatales para la Modernización Educativa. Guía de Trabajo*. México, p. 3.

¹⁰⁹ *Ibid.* Resulta obvio que dicho proyecto pretendía unificar lo que la descentralización había diversificado.

Lograr esto en un periodo corto exigió una estrategia intensiva de trabajo en la que se puso en juego engranajes de concertación, regulación y supervisión de las actividades estatales, y en particular de las unidades de administración federal y las directamente vinculadas a los gobernadores.

El centro federal, a cargo de la Subsecretaría de Coordinación Educativa, y más en términos organizativos bajo responsabilidad de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, partió de una justificación legal¹¹⁰ en la cual se explicitaba el “poderío federal” en la conducción de las tareas nacionales prioritarias. Esta última instancia, junto con la Coordinación General para la Descentralización Educativa, conformó la gran “comisión técnica”, la cual, con el apoyo de las áreas sustantivas centrales (las Direcciones Generales de Educación a nivel central) tendría a su cargo la función de:

... revisar, analizar y dictaminar sobre la validez de los programas estatales de modernización. Asimismo, serán funciones de esta Comisión la de dar apoyo y asesoramiento a los grupos de trabajo en los estados; para ello se formarán seis grupos centrales de apoyo a los estados, en los que participará un representante por cada una de las entidades centrales mencionadas, grupos que serán coordinados por el representante de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto. Cada grupo tiene como función central la de apoyar y asesorar a cinco entidades federativas.

Asimismo, la Coordinación para la Descentralización Educativa coadyuvará con la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto en las tareas de seguimiento del proceso de planeación en las entidades federativas y reforzará la Coordinación entre éstas y las áreas centrales.¹¹¹

El control central de este proceso de planeación, aparentemente “descentralizado”, fue ejemplar. El formato, la asesoría y la tecnología diagnóstica y pronóstica fueron instrumentos principales¹¹² que deberían concluir con la elaboración del programa presupuesto que servirá de base para la elaboración de incorporación al presupuesto de egresos de la Federación.

La convalidación del mecanismo instrumentado fue explícitamente expresado por Salinas de Gortari al decir:

¹¹⁰ En la explicación de los propósitos y contenidos de esta estrategia de planeación se establece: “El proceso de formulación de los programas estatales para la modernización educativa debe enmarcarse en el ámbito del sistema nacional de planeación democrática, en los sistemas...” *Ibid.*, pp. 3-4.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 15.

¹¹² Posteriormente a la elaboración del diagnóstico seguía la elaboración de una matriz estructural cuyo objeto era “... sistematizar y dar congruencia al proceso de elaboración de los programas estatales y los proyectos correspondientes, para el nivel o servicio educativo que se trate”. Esta matriz en la columna nueve incluía las metas nacionales y se agregarían las estatales para complementar el apartado. *Ibid.*, p. 9.

... la formulación de los programas en todas las entidades federativas da ahora racionalidad, responsabilidades precisas y metas definidas a la modernización educativa...

Busca ahora el equilibrio regional de la educación, que se ofrezca la cobertura que se demanda, que sea equitativa hacia los más necesitados, que tenga armonía entre sus partes y recoja el sentir local y la dinámica productiva del país.¹¹³

El Secretario de Educación Pública daba, de este modo, un paso más en la “Normalización” del sistema y en las iniciativas de Modernización.¹¹⁴

Con los programas estatales para la modernización educativa, al incrementar la fuerza federal paradójicamente se abrían los espacios de unificación estatales y se encontraban los ámbitos propicios para la autonomía de los estados. Sin embargo, en este proceso la planeación nuevamente se alzaría como el medio instrumental y el fin político del proyecto modernizador.

Nuevo modelo educativo

Parte vertebral en el control educativo por parte del estado ha sido el manejo y regulación de los contenidos educativos y de los métodos pedagógicos de enseñanza. Sobre todo en los niveles básicos, siempre ha existido un control centralizado de los planes y programas de estudio.

En esta forma, el estado mexicano fue portador de un discurso pedagógico¹¹⁵ que le permitió disponer de un importante recurso de legitimidad. Pero al mismo tiempo le significó un instrumento para transmitir y producir cultura en sentidos a veces contradictorios.

¹¹³ Salinas de Gortari, Carlos (1990, diciembre). Discurso pronunciado al recibir de Manuel Bartlett los programas estatales para la modernización educativa, *Comunicación Educativa*. SEP., Núm. 86, p. 13.

¹¹⁴ Manuel Bartlett Díaz apuntaba sobre los programas estatales: “en cada estado, para cada nivel y modalidad, es ahora factible la formulación de programas operativos anuales, concretos, congruentes con el proceso global de planeación y adecuadas a las circunstancias particulares. El presupuesto será el resorte operativo para cumplir las estrategias, metas, prioridades y líneas de acción explícitamente concertadas... el camino adoptado no se agota con el diseño, formulación y ejecución de los programas, contiene también un mecanismo de seguimiento, apoyado en información oportuna y significativa y procedimientos de evaluación al desempeño escolar, el proceso educativo, la administración, los efectos de la política educativa y el impacto social de la educación. Con los programas estatales, señor presidente los compromisos de quienes aquí estamos no solamente se hacen concretos, detallados; sino también evaluables”. “Discurso pronunciado en la entrega a Salinas de Gortari de los programas estatales de modernización”, p. 13. Un político de viejo cuño como Bartlett aparecía ahora hablando como tecnócrata.

¹¹⁵ Para una revisión histórica de este asunto consúltese a Meneses, M. H. (1988). Tendencias educativas oficiales en México. México, FEC, pp. 555-590.

El control y regulación del ámbito pedagógico ha implicado también un proceso de burocratización. Se han formado áreas de carácter técnico y administrativo para cumplir las funciones de producción curricular.¹¹⁶

Indudablemente, la gran capacidad del aparato estatal educativo para controlar la producción pedagógica y curricular le ha permitido también ser soporte y promoción de las políticas de innovación educativa, cambiar los contenidos programáticos de la educación se convirtió en parte sustantiva de los procesos de reforma, con lo que fue posible sellar en muchas ocasiones los pactos sociales.¹¹⁷

Sin embargo, los procesos de reforma plantearon niveles de confrontación tanto externos como internos al sector educativo. A nivel externo, los grupos pro católico y empresarial han visto en el control estatal de los planes, programas y libros de texto un atentado contra la libertad; a nivel interno el magisterio se constituyó como conductor del proceso de enseñanza-aprendizaje y como el actor vertebral de las propuestas pedagógicas en el terreno educativo.

Por lo anterior, las propuestas de reforma pedagógica se han caracterizado por procesos de movilización en los que se manifiestan la imposición y el acuerdo. Sin embargo, toda iniciativa de innovación pedagógica siempre ha supuesto un ambiente de reestructuración e impulsos en el terreno administrativo, financiero y político.

A pesar de los esfuerzos realizados, el peso de las tendencias cuantitativas de la escolarización como recurso de legitimidad poco a poco fue denotando un efecto de ineficacia, expresado en la crisis de la calidad académica¹¹⁸ y los excesos de la desigualdad educativa.

Me parece que esta crisis se produce por la crisis económica y política, una educación masificada generaba mínimos educativos para masas flotantes de trabajadores. Pero al pasar por estrategias de crecimiento y de integración mundial en un nuevo modelo de acumulación se quiebran las orientaciones de masificación y se comienza a insertar las tendencias de calidad, con el objeto de construir esquemas de competitividad a nivel de la productividad.

¹¹⁶ Algunas de ellas son: áreas de desarrollo curricular en las Direcciones Generales de Educación en los niveles básicos o en la Dirección de Contenidos y Métodos Educativos o en el Consejo Nacional Técnico de la Educación, también la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos.

¹¹⁷ De acuerdo con Michel W. Apple el *vitae* "... necesita ser comprendido relacionamente con su significado que es dado por la conexiones que tiene en las complicadas configuraciones de dominación y subordinación en la nación entera y en cada región particular o escolar ... el *vitae* no se mantiene sólo, como un hecho, toma formas sociales particulares e incorpora ciertos intereses que son, en sí mismos, el producto de hechos continuos al interior y entre grupos dominantes y subordinados ... se origina a partir de los conflictos, compromisos y alianzas de movimientos y de grupos actualmente identificables. UNAM (1990). *Crisis social y acuerdos curriculares*. México,-Facultad de Pedagogía.

¹¹⁸ Varios estudios realizados en materia de educación del aprovechamiento escolar han mostrado los bajos índices de rendimiento. Cfr., para un análisis en 1990, el estudio de Guevara Niebla (1990). "México: ¿un país de reprobados?", *Nexos*. Núm. 162, junio, pp. 33-44.

La política para la modernización educativa de Carlos Salinas de Gortari planteó como prioridad nacional la reforma de los contenidos educativos y de los métodos de enseñanza-aprendizaje. La propuesta exige cierta calidez cultural y productiva para no sucumbir ante los colosos tecnológicos y comerciales.¹¹⁹

Frente a este panorama, la estrategia de innovación del modelo educativo tiene que definir un nuevo esquema de producción de conocimientos que en educación primaria tenga un doble objetivo: a) universalización de nuevos valores y un capital cultural para la fuerza de trabajo, y b) un antecedente que apoye a los profesionales técnicos y cuadros altos en las empresas privadas y públicas.

La realización de esta tarea estuvo a cargo del Secretario Técnico, que conformó un grupo técnico de educación elemental y media para formular una propuesta de modelo pedagógico, de planes y programas de estudio, así como de libros de texto. También tenía la misión de diseñar una estrategia para implantar una prueba piloto del modelo pedagógico en toda la República.

Para principios del ciclo escolar 1990-91, el Secretario Técnico entregó el documento *Los planes de estudio de la Educación Básica: Modernización Educativa*.¹²⁰ La innovación de la propuesta consistía en una nueva articulación programática dividida en tres espacios: de globalización, de sistematización y de convergencia. En el primero, los contenidos se organizan "... en función del entorno y experiencia inmediata del niño y sus vivencias...", en el segundo "... se atienden los aspectos esenciales de una disciplina para lograr en el estudiante el conocimiento inicial de la misma con cierto nivel de formalización", y en el tercero

¹¹⁹ "... el de un país cuyo dinamismo económico está centrado fundamentalmente en la maquilización y en un reducido sector muy competitivo ... a nivel latinoamericano es posible prever una tendencia hacia sistemas educativos profundamente divididos. Por una parte importantes recursos se irán concentrando en atender la necesidad de alto nivel de los núcleos industriales de primera magnitud en la tecnología, capital y penetración en los mercados. Se trata de una investigación altamente especializada, sujeta a las grandes empresas y mediante convenios subsidiada por las universidades. Con este propósito se utilizan tanto a instituciones privadas como a públicas. Por otra parte, se tenderá hacia una educación preocupada fundamentalmente por transmitir de manera barata, rápida y vertical los elementos culturales y tecnológicos mínimos que resultan necesarios para desempeñarse en el trabajo altamente repetitivo y autoritario de la maquiladora o en las actividades económicas marginales. No se trata de explorar opciones tecnológicas, sino de adaptarse a las ya existentes. Desde la visión de la eficiencia esta perspectiva es cruel, pero realista; para el proyecto de vida que se ofrece a la mayoría de los jóvenes, es decir el trabajo automatizado o la venta de cassettes en las salidas del metro, educativamente no se requiere ir más lejos". Aboites, Hugo. (1991, 3 de abril). Tratado de Libre Comercio y el dilema educativo, *Excélsior*, pp. 1M, 10M.

¹²⁰ "En el documento se enfatiza que los elementos que posibilitarán la articulación de la educación básica eran cinco: los fundamentos comunes de los que parte para el diseño y determinación de los planes de estudio en los tres niveles educativos; los fines de la enseñanza básica que se constituyen en un conjunto de propósitos comunes para preescolar, primaria y secundaria; las líneas de formación que definen en términos globales, los aspectos formativos del alumno (conocimientos, habilidades, destrezas, valores y actitudes); los criterios para la selección y organización de los contenidos de aprendizaje; y los contenidos para la definición de los lineamientos didácticos y de evaluación". Saldierna, Georgina. (1990, 6 de agosto). En septiembre, prueba operativa de los nuevos planes para enseñanza básica, *La jornada*, p. 12.

“... concurren aspectos multidisciplinarios específicos más vinculados a la vida cotidiana...”¹²¹

Con esta plataforma teórica habría que iniciar su organización a nivel nacional, para lo cual se exigió una muestra de escuelas en todas las entidades federativas en las que se aplicarían los programas y los libros de texto.¹²² Institucionalmente, la prueba operativa de los nuevos planes para la enseñanza básica incluía una línea de retroalimentación.

La normatividad técnico-pedagógica estaría a cargo de las subsecretarías de Educación Elemental y Media; también se conformó un grupo de formadores de docentes de la Dirección General de Educación Normal y Actualización del Magisterio, Universidad Pedagógica Nacional y Consejo Nacional Consultivo para la Educación Normal (DEGENAM-UPN-CONACEN) que perfilarían las acciones para realizar la práctica docente en el nuevo marco programático; el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE), a partir de sus estructuras estatales, de sector y de escuela, recibiría las sugerencias y recomendaciones para ajustar el modelo.

Finalmente, se incorporaba el área de procesamiento de datos Arturo Rosenblueth (CPAR).

Sin embargo, la iniciativa empezó a ser cuestionada por órganos institucionales de la SEP a los cuales, por reglamento, les competía intervenir en la formulación de la propuesta, y habían sido marginados; por el magisterio encargado de aplicar los programas, en desacuerdo con la falta de oportunidad en la entrega de los materiales de apoyo; por el SNTE, debido a que no fue considerado en el diseño programático; y por la CNTE, que cuestionaba el carácter autoritario de la medida.¹²³

¹²¹ Guevara, Niebla Gilberto. (1990, 25 de julio). Nuevos Planes de estudio de la SEP. *La Jornada*, p. 9.

¹²² De acuerdo con esta estrategia se pondrían a prueba los planes de estudio de preescolar, primero y tercero de primaria y primero de secundaria en 474 planteles. “... éstos serán evaluados y ajustados a lo largo del ciclo escolar que empieza en ese mes, para que a partir del año lectivo 1991-1992 se aplique en todas las escuelas del país. En este último periodo se iniciará el examen de los programas de segundo y cuarto grado de primaria y segundo de secundaria; y para el siguiente, los de tercero y sexto de primaria y tercero de secundaria. En esos dos casos se volverá a analizar y ajustar la propuesta inicial, para extenderla en el ciclo escolar subsecuente al resto de los centros educativos. Según esta calendarización, la evaluación de los actuales programas de estudio concluirá en el periodo 1992-1993”. Saldierna, Georgina. (1990, 6 de agosto). En septiembre, prueba operativa de los nuevos planes para enseñanza básica. *La jornada*, p. 12.

¹²³ Gilberto Guevara Niebla advertía sobre los planes y programas de Educación básica. “... la forma casi subrepticia en que se elaboraron y se dieron a conocer y el procedimiento que se utilizó para su elaboración —consulta por escrito a los maestros, comisiones centrales de trabajo integradas por expertos y algunos maestros— nos llevan a pensar que estamos ante una acción no de ruptura sino de reedición de prácticas que el mismo programa concibe como obsoletas. ¿Dónde está la sociedad civil, la descentralización y el debate público en esta nueva acción educativa? Guevara Niebla, Gilberto. (1990, 25 de julio). Nuevos planes de estudio de la SEP. *La Jornada*, p. 9.

La oposición de las escuelas participantes, el descontento y la protesta se hicieron más grandes en los foros de consulta llevados a cabo por el CONALTE. Éste había sido concebido desde un principio como el aparato de legitimación y factor de soporte de las controversias.¹²⁴

Las presiones a que estuvo sujeto el CONALTE lo llevaron a replantear sus contenidos y propósitos y orientarlos hacia la constitución de un nuevo modelo educativo que apareciera como producto de la discusión y el acuerdo. El proyecto original tuvo que ser replanteado como una exigencia de los procedimientos de consenso.

Vencer la oposición y la presión abierta de la propuesta de innovación pedagógica, democrática y “técnicamente fundada” con capacidad para convencer, incluir, depurar y excluir, exigía incorporar en forma adecuada la propuesta sindical que había cuestionado seriamente los procedimientos¹²⁵ y el carácter accesorio otorgado al docente.

La vía elegida fue la fundamentación pedagógica del nuevo modelo avalado por la consulta de expertos y la participación social. De este modo, el planteamiento principal se centró en la reconversión cualitativa de las orientaciones educativas. Para el efecto, y en abierta oposición a la reforma de 1972, era necesario, primero, identificar.

... necesidades básicas de aprendizaje... configuración de los perfiles de desempeño... establecimiento de metas de aprendizaje [...] se identifican contenidos disciplinarios para formular planes y programas [...] las necesidades básicas expresadas en perfiles de desempeño determinan la congruencia y relevancia de los contenidos.¹²⁶

¹²⁴ El 29 de septiembre de 1990, en una reunión plenaria del CONALTE, Bartlett Díaz sostuvo la postura de la primera propuesta, esto es, que el proyecto ya se tenía y que sólo requería de ajustes en su prueba experimental “... la propuesta ya está lista —admitía Bartlett— ... la organización de los contenidos será sometida próximamente a diversas pruebas operativas. Simultáneamente se iniciará el proceso de revisión en otros grados educativos, de acuerdo con el calendario previsto... sin embargo, para asegurar una más amplia participación de todos los sectores sociales interesados y para obtener una más sólida garantía en la validez y fundamentación del nuevo modelo acudamos una vez más al Consejo Nacional Técnico de la Educación”. Intervención en la sesión plenaria del CONALTE. CONALTE. (1990, septiembre). *El maestro*, Órgano del Consejo Nacional Técnico de la Educación. Núm. 47.

¹²⁵ “La educación y los esfuerzos para su mejoramiento —decía Gordillo en una reunión del CONALTE— no son actitudes que puedan ser sometidas a un proceso ortodoxo de formulación, planeación, instrumentación y evaluación, en donde lo fundamental sea alcanzar, metas y objetivos previamente establecidos o que puedan ser cuantitativamente computables, como tampoco son válidos criterios solamente administrativos o teóricos, o una extra relación ilógica únicamente programáticos”. Discurso pronunciado por Elba Esther Gordillo en la reunión plenaria del CONALTE. *Ibid.*, p. 13.

¹²⁶ CONALTE. (1991). “Perfiles Nacionales de Desempeño para la Educación Básica”, *Hacia un Nuevo Modelo Educativo 1989-1994*, pp. 130-148.

Para construir participativamente las necesidades básicas de aprendizaje, una vez determinada la directriz pedagógica, se procedió a la organización de trabajos de consulta usando técnicas de encuesta. Para tal fin se diseñaron dos tipos de instrumentos: cuestionarios con preguntas abiertas para alumnos y maestros y guías de entrevista para los demás.

Fue seleccionada una muestra de 4 560 escuelas, que comprendió a las 32 entidades federativas. La infraestructura y logística del levantamiento de datos la coordinaron los consejos estatales técnicos de la educación (CETES), con apoyo de las direcciones estatales de educación y de las direcciones generales de educación pública.

Las regiones seleccionadas por los CETES cubrieron en cada nivel educativo un mínimo de 5 escuelas urbanas y 5 escuelas rurales; así como 45 maestros, 80 alumnos, 40 padres de familia y 20 representantes de los sectores. Los alumnos entrevistados procedieron de los cuatro últimos grados de la primaria y de los 3 del nivel secundario. En total se entrevistaron 63 600 alumnos, 45 600 educadores, 43 200 padres de familia y 3 040 representantes de los sectores productivos.¹²⁷

Con base en estas consultas se procesó información por nivel de escolaridad y región, por estado y a nivel nacional. Además, se permitió que el SNTE aplicara las mismas encuestas y concentrara sus resultados, con lo que se amplió la legitimidad del proceso y se garantizó la participación de más maestros.¹²⁸

La consulta se extendió para captar propuestas sectoriales a:

... un grupo intersectorial con 23 expertos de organismos gubernamentales, organizaciones obreras, campesinas, confederaciones patronales, organismos no gubernamentales, políticos y sociales que representan en cierta medida la composición de nuestra sociedad...

El debate se desarrolló a partir de ocho grandes temas: salud, recreación, ecología, pluriculturalidad, población, política, capacitación para el trabajo —productividad y ciencia— tecnología.¹²⁹

La información recolectada fue sometida a consideración de un grupo de especialistas constituido por pedagogos, maestros en servicio y técnicos del

¹²⁷ *Ibid.*, p. 140.

¹²⁸ “En un procedimiento paralelo y utilizando la estructura del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), se llevó a cabo otra encuesta que aplicó los mismos instrumentos y siguió la misma metodología. Este procedimiento sirvió no sólo para verificar la correspondencia de los resultados, sino también para involucrar a un mayor número de maestros en el proceso”. *Ibid.*, p. 141.

¹²⁹ *Ibid.*, pp. 142-143.

CONALTE que se dieron a la tarea de formular los perfiles nacionales de desempeño y su contrastación con las necesidades básicas captadas con el levantamiento de datos. La actividad de este grupo fue apoyada por trabajos seccionales por nivel educativo para disponer de información depurada a nivel local, regional y nacional.¹³⁰

Al llegar a este punto se precisaron, depuraron y ponderaron los resultados de la consulta y fueron organizados según criterios curriculares y pedagógicos. Se trataba de especificar “las cualidades y habilidades que la sociedad espera de una persona educada (quien de acuerdo a cierta etapa de su desarrollo, se desempeña eficazmente en diversos ámbitos)”.¹³¹

En esta forma, con un sentido profundamente pragmático y realista, basado en el hecho de que hay conocimientos, habilidades, destrezas y valores que un niño no debe ignorar, se intentó conformar un perfil pertinente y válido para los desempeños productivos y sociales que el país requerirá en la órbita de la apertura en la cual se mueve. Con tal contenido, los perfiles de desempeño fueron aprobados el 31 de julio de 1991 en una sesión plenaria del CONALTE en la que participó la diversidad de los actores convocados.

Tal como fue planteada y aprobada esa primera etapa del proceso, todo hace suponer que la innovación pedagógica es una corriente imparable. Por el significado que tiene y la forma como se involucraron los actores, ha generado una serie de compromisos políticos¹³² de los cuales dependen en alta medida la estabilidad del sector y su recomposición interna.

Vertiente política: el SNTE y las fuerzas de reestructuración

La coyuntura política social vivida en el seno del magisterio de 1989 a 1990 desató problemas acumulados, obligando a tomar medidas oportunas de reestructuración. Lo viejo y lo nuevo se entrecruzaron en una confrontación: el programa modernizador, los controles autoritarios y la protesta de subordinación.

¹³⁰ “... el CONALTE convocó a 405 especialistas de 17 distintas disciplinas, que sesionaron en 66 reuniones durante 4 meses en las cuales, desde la óptica particular de cada especialidad, y en la perspectiva de los niveles de preescolar, primaria y secundaria, se analizaron la pertinencia y relevancia de la información, la idoneidad de las metodologías, y en función de estos criterios se ponderaron los contenidos”. *Ibid.*, p. 141.

¹³¹ *Ibid.*, p. 142.

¹³² “Un gobierno —agrega— no tiene por que pretender reformar toda la educación durante su periodo de gestión. Es más, si el gobierno actual termina sólo con una propuesta de forma seria, bien organizada, puesta a consideración de la sociedad y lista para aplicarse en el próximo gobierno, el presidente Carlos Salinas saldría con una posición muy responsable en este terreno... se debe luchar contra un sistema gigantesco, enormemente conservador y con inercias de varias décadas. Creo que quienes conocemos el asunto, empezando por el magisterio, entenderíamos con claridad que es mejor hacer las cosas con cuidado y bien hechas, que de manera irresponsable y al aventón”. Fuentes Molinar, Olac. “La modernización no se puede lograr en un sólo régimen”. (1991, 23 de julio). *La Jornada*, p. 15.

Esta coyuntura está marcada por un proceso de reconstitución estructural basado en una modificación de las alianzas de clases y el cambio interno del bloque en el poder.¹³³ Ambos fenómenos son parte de la recomposición económica y política y de su articulación en el contexto mundial.

La movilización de masas con que inicia la coyuntura, en febrero de 1989, protagonizada por la “corrientes democráticas” adheridas a la CNTE invadieron el centro de la política modernizadora, por tal razón la SEP replanteó el plan de acción seguido con relación al SNTE. Con esto quedó cerrada la estrategia de transición basada en la subordinación de la cúpula sindical a las directrices gubernamentales a cambio de la inserción organizacional (puestos) del SNTE en la SEP y garantías de control y estabilidad.

Al reivindicar democracia y más salario, los grupos de la CNTE estaban cuestionando la política gubernamental en educación, esto es, modernizar con apertura y eficiencia institucional, pero manteniendo los lazos autoritarios y la contracción económica, en particular la salarial.

Esta situación, evidentemente, hacía más vulnerable a Vanguardia Revolucionaria (VR) y el maximato jongitudista. Por ello, el punto de confrontación inicial fue el relevo político del CEN del SNTE, en febrero de 1989.¹³⁴ Los ejes de la protesta eran: 100% de aumento salarial, repudio al XV congreso y la salida de Carlos Jongitud.¹³⁵

Las primeras ofertas —10% de incremento salarial y la integración de comisiones ejecutivas conjuntas SNTE-CNTE para la negociación de problemas seccionales—¹³⁶ no fueron suficientes para detener la presión de masas.¹³⁷

La intransigencia disidente y su capacidad de movilización obligó a Manuel Bartlett, Secretario de Educación Pública, a fomentar espacios de negociación, por lo que éste se vio obligado a rebasar la política dura de los grupos vanguardistas.¹³⁸ El reconocimiento de la CNTE, por parte de la SEP, como

¹³³ Véase el ensayo de González Graff. (1989, abril). “La Crisis de la Clase Política”, *Nexos*. Núm. 136, pp. 33-40.

¹³⁴ En el XV Congreso nacional Ordinario del SNTE, celebrado en Chetumal, Q. Roo, fue electo como Secretario General del CEN Refugio Araujo del Ángel de VR, persona allegada a Jongitud Barrios. (1989, 14 de febrero). *El Nacional*, p. 5.

¹³⁵ Gómez Gómez, Guillermo. (1989, 16 de febrero). “Plantón de 15 mil maestros en el zócalo en repudio a vanguardia”, *El Nacional*, p. 6.

¹³⁶ González Machado, Ricardo. (1989, 19 de abril). “Se normalizaron las clases en 29 estados, informa SEP”, *El Nacional*, pp. 1, 11.

¹³⁷ Marchas en las calles de la ciudad de México de profesores de Oaxaca, Chiapas, Valle de México, Michoacán, Guerrero y D. F., así como paros escalonados de 24 y 48 horas. En cada uno de los estados participantes habían mostrado la decisión y voluntad de la CNTE. “En 50% de estados no prosperó el paro; en el resto, parcial”. (1989, 18 de abril). *El Nacional*, p. 5.

¹³⁸ El 18 de abril de 1989, en el proceso de negociación, en la madrugada, Bartlett expresó: “por instrucciones de la Presidencia de la República, la Secretaría de Educación Pública reconoce a la CNTE y al SNTE como

interlocutor del magisterio, parece haber significado un golpe serio a la estructura corporativa, y frente a la amenaza latente de legitimar una corriente desbordada sus representantes asumieron una actitud dilatoria y cerrada.

Para la SEP y el Gobierno la situación se complicaba, con tal de desactivar la movilización y controlar el proceso de protesta tuvieron que descabezar a VR. El 23 de abril renuncia Jongitud Barrios a su liga vitalicia con el SNTE, previa entrevista con el presidente, y Araujo del Ángel, entonces Secretario General del CEN, pide licencia en Gobernación.¹³⁹

Elba Esther Gordillo¹⁴⁰ sería nombrada, el 24 de abril, nueva Secretaria General del SNTE, y su nombramiento fue acompañado, tres días después, del anuncio oficial por parte de la SEP del incremento salarial del 25%, el cual fue considerado, por los líderes de la CNTE, aunque no reconstitutivo del poder adquisitivo del magisterio, sí “serio, correcto e histórico”.¹⁴¹

Con estas acciones y propuestas la “lucha política nacional” de la CNTE comenzaría a perder fuerza. El 10 de mayo la CNTE acuerda levantar el paro y regresar a labores el 16 de mayo.¹⁴²

A nivel cupular, la nueva Secretaria General tenía la misión de estabilizar al SNTE, buscando legitimidad mediante la depuración de vanguardistas y un nuevo marco de alianzas con la disidencia. En esta búsqueda estaba también su relación con la SEP y la inclusión del sector en las definiciones del proceso modernizador. Pero también estaba la exigencia gubernamental de recuperar el control educativo.

representantes del magisterio nacional, por lo que los he reunido para que se pongan de acuerdo y de aquí nadie sale hasta que encuentran soluciones”, citado en Ávila Carrillo, Enrique y Martínez B., Humberto. (1990). *Historia del Movimiento Magisterial 1910-1989. Democracia y Salario*. México, Quinto Sol, p. 113.

¹³⁹ González, Machado Ricardo. (1989, 24 de abril). “Jongitud renuncia; Araujo pide licencia; hoy, consejo”, *El Nacional*, p 1.

¹⁴⁰ Elba Esther Gordillo era profesora normalista con experiencia laboral como docente en el Estado de México. Su filiación con Vanguardia Revolucionaria la llevó a ocupar importantes cargos en el CEN. Posteriormente, sus vínculos políticos la llevaron a la Cámara de Diputados como representante del PRI. Ahí tuvo misiones como la de contestar el penúltimo informe de MMH. Sus vínculos políticos con CSG, la llevaron al cargo de Secretaria General del SNTE.

¹⁴¹ González, Machado Ricardo. (1989, 28 de abril). “25% neto para los maestros; beneplácito de SNTE y CENTE”, *El Nacional*, pp. 1,10.

¹⁴² De acuerdo con el diagnóstico de la CNTE, esto era lo que se había ganado “... el 25% de aumento salarial que, a pesar de ser insuficiente, rompió el tope salarial del 10%; la convocatoria para realizar el Congreso de la Sección 7, de Chiapas, los días 15 y 16 de junio; el reconocimiento de la Planilla de la Sección 22, de Oaxaca, por vía de una comisión ejecutiva con duración de tres años, y con las funciones de Comité Ejecutivo Seccional; el desconocimiento de los Comités Ejecutivos de las Secciones 9 y 10, en ambos se nombró una comisión ejecutiva, que en la Sección 9 será presidida por los maestros disidentes; la reestructuración del Comité de la Sección 11, con 10 carteras para los disidentes y su inclusión en una comisión que analizará los sueldos de los trabajadores manuales y administrativos”. “Discrepancias sobre el levantamiento del paro magisterial y lo que se logró”. (1989, 15 de mayo). *Proceso*. Núm. 654, p. 25.

Con la disidencia, Elba Esther Gordillo emprendió acciones para tratar de llevarla al cauce institucional marcado por los estatutos del SNTE. Pero las fracciones democráticas cuestionaron, en principio, la ilegitimidad de su designación. Sin embargo, el desgaste del movimiento y a veces la poca respuesta de algunas secciones para apoyar las decisiones nacionales en mucho debilitaron la fuerza¹⁴³ de la Comisión Nacional Negociadora de la CNTE, con la que se pretendió establecer un vehículo de unión para estructurar nacionalmente a la disidencia magisterial.

De mayo a septiembre varios conflictos se suscitaron, tanto por incumplimiento de acuerdos como por la extensión de demandas de diferentes secciones.¹⁴⁴ Aunque la CNTE trató de impulsar las demandas en términos de una lucha nacional, no tuvo el mismo significado. Las protestas y disturbios adquirieron una forma particularizada.

Por su parte, la nueva dirigencia del SNTE no tenía la intención de ceder a las peticiones de la disidencia. Si bien Gordillo contaba con el apoyo presidencial, su enemistad con Bartlett y el perfil político autoritario y tecnocrático de la modernización educativa la obligaron también a luchar para enfrentar las decisiones de la SEP. La cúpula burocrática de la Secretaría en busca de estabilizar al sector educativo también aprovechó la oportunidad para someter al SNTE a los designios de la modernización, con el propósito de doblegar sus posiciones organizativas dentro del aparato burocrático y recuperar el “principio de autoridad”.¹⁴⁵

¹⁴³ En opinión de Elio Bejarano existieron dos posiciones sobre el movimiento: “... por un lado, estaban los que creían que el movimiento disidente estaba en ascenso permanente y que se extendía a nivel nacional; prueba de ello eran las secciones que paulatinamente se incorporaban al paro indefinido de clases. En este sentido, el gobierno estaba preocupado y podía ceder más. Había entonces que presionarlo, alargando el paro, porque los tiempos estaban a favor del movimiento.

Por otro lado estaban los que creían que la etapa del paro indefinido había concluido, que se había llegado a un punto máximo y que en adelante venía el desgaste. Además, que el gobierno no iba a dar más y que incluso se podía llegar al enfrentamiento con él. Por tanto, los tiempos no estaban a favor sino en contra, por lo que era necesario amarrar lo hasta entonces logrado, so riesgo de perderlo todo”. *Ibid.*, pp. 25-26.

¹⁴⁴ “Las nuevas demandas de los maestros son: se exige, por ejemplo, la realización del Congreso y las demandas económicas de la Sección 10, el reclamo de incremento salarial de la Sección 11 —ambas, junto con la 9, pertenecientes al Distrito Federal— y reivindicaciones diversas de la Sección 7 de Chiapas y 22 de Oaxaca... ciento por ciento de aumento a los docentes... aumento de sueldos a directores de primaria y secundaria, incremento de plazas de carrera para Instituciones de nivel medio superior, profesionalización de maestros de todos los niveles, año sabático de mentores de normales, recategorización de trabajadores no docentes, basificación de plazas interinas y el frustrado y aplazado proyecto del ciclo básico de 10 u 11 años”. Romero M., Marcos. (1989, 10 de septiembre). “Maestros ¿En el umbral de un nuevo conflicto?”, *Uno más Uno. Suplemento político y económico*. p. 6.

¹⁴⁵ Las diferencias entre Gordillo y Bartlett originaron: 1) la remoción de la mayoría de los Directores de los Servicios Coordinados de Educación en los estados y, en buena parte de los estados, despidieron a todo el personal que tuviera antecedentes sindicalistas, situación que enfrentó el SNTE con movilizaciones, enfrentamientos violentos y toma de instalaciones de la SEP en Sonora, Durango, Michoacán, Puebla, Chiapas e Hidalgo; 2) la falta de interés de la SEP en las negociaciones de los trabajadores de apoyo y asistencia a la educación de la Sección 11; 3) la oposición a la consulta para la modernización educativa que hizo la SEP ante la cual el SNTE respondió con su propia consulta, con las jornadas de movilización sindical para la

Pese a las protestas de la dirigencia nacional del SNTE, en general la SEP impuso sus decisiones. Frente al magisterio disidente la SEP fue incrementando las coacciones institucionales para debilitar su combatividad.¹⁴⁶

Durante el resto de 1989 las protestas y el radicalismo de algunas secciones,¹⁴⁷ como las de Michoacán y el D. F., siguieron en la línea de la movilización. Pero el desgaste social y la represión de la SEP tuvieron en éstas un efecto cada vez mayor.

La convocatoria para realizar el Primer Congreso Nacional Extraordinario, encaminado a reformar los estatutos del SNTE y a generar una nueva ponderación política en su interior según las fuerzas,¹⁴⁸ abrió un nuevo espacio de movilización en la que cada sección debería prepararse para mandar representantes y disputar criterios estatutarios. De esta forma, la lucha por el “todo o nada” de las fracciones disidentes encontraba una alternativa en los cauces institucionales. Al entrar a los mecanismos de elección para representantes, la CNTE iba a enfrentarse en condiciones diferenciales a las huestes institucionales, muchas de ellas ex vanguardistas. La movilización de masas era diferente a la lucha institucional de representaciones. Y aquí, evidentemente, la CNTE aparecía debilitada.¹⁴⁹

modernización educativa; 4) la SEP recortó al 40% de los 2 000 comisionados que tenía el CEN del SNTE, a pesar de que Gordillo se había comprometido con las secciones del D. F. a proporcionarles más, y 5) se redujeron plazas de primaria y grupos vespertinos en secundaria en el D. F. Campa, Homero. (1989, 25 de septiembre). “Elba Esther y Bartlett se la pasan poniéndose zancadillas”. *Proceso*. Núm. 673, pp. 12-15.

¹⁴⁶ Descuentos salariales y amenazas de despidos fueron tácticas de la SEP y Gobernación para desmovilizar a la CNTE, según narra Teodoro Palomino, dirigente de la Sección 10, cuando recibió una llamada telefónica de Gutiérrez Barrios en la que se le advertía: “... el movimiento ya rebasó los límites gremiales. Ustedes entienden flexibilidad como debilidad, pareciera que estamos jugando. El gobierno determinó que no debe seguir esta situación conflictiva, por lo que ya debe estar solucionado el problema en términos generales, así como firmados los documentos de aceptación de propuestas”, en: *Proceso*. Núm. 654, p. 26.

¹⁴⁷ Gordillo advertía sobre la intransigencia de la CNTE al no aceptar una negociación sección por sección: “... quieren hacer una acción política no gremial. Porque pareciera que existe la idea de establecer un paralelismo sindical, de querer hacer ver que existe otro Sindicato Nacional... Hay un estatuto que puede ser reformado o mejorado, pero que es el actual y que tenemos que respetar y que habla de un Comité Nacional y habla de Secciones. Y a la Sección 9 no la podemos tratar como Coordinadora, habría un error... Por eso proponemos que en la Sección 18 que si dicen ellos que el número de miembros integrantes de la Sección, está inflado, revisemos el padrón con una comisión paritaria... Si hay alguna irregularidad... Les proponemos volver a realizar el Congreso... que se haga en Uruapan... que sea a más tardar el 20 de enero... que se solicite a la SEP un Padrón de todos los que son maestros de educación física en el D. F., y que registren sus planillas; y ellos nos contestaron que no, lo rechazan, considero que esta actitud se debe a que le temen a las mayorías, pero que no las tienen”. Fernández, Méndez Jorge. (1989, 22 de noviembre). “No caerá el SNTE en provocaciones, afirma Elba Esther”, *Uno más Uno*, p. 9.

¹⁴⁸ Román, José Antonio. (1990, 19 de enero). “Congreso SNTE, 603 delegados; CNTE 132; 36 independientes”, *La Jornada*, p. 8.

¹⁴⁹ Jesús Sarábia Ordóñez, vocero del CEN del SNTE confirmó “... han sido electos 5 460 Delegados efectivos para los congresos seccionales; de ellos, 5 213 respaldan los postulados del SNTE; 299 pertenecen a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y 88 son miembros de otras expresiones. En los 16 Congresos seccionales celebrados hasta ayer se eligieron 244 presuntos delegados al primer Congreso nacional extraordinario del SNTE, que se verificará los días 20 y 21 de este mes. De ellos, 240 son sindicalistas, mientras que sólo 4 integran la oposición y son producto de la conciliación sindical, con lo que

Los días 20, 21 y 22 de enero se llevó a cabo, en Tepic, Nayarit, el primer Congreso Nacional Extraordinario del SNTE. La asamblea general se efectuó en un ambiente tenso y pesado. Los “institucionales” -entre ellos muchos resentidos vanguardistas- presionaron para que la representación “democrática” saliera de las sesiones. Tras enfrentamientos verbales y físicos, los democráticos de la CNTE decidieron retirarse.¹⁵⁰ Y sin su participación se reestructuraron los estatutos y el reglamento general de asambleas. En términos muy concretos, sólo los capítulos que hacen referencia a VR en los asuntos del SNTE fueron perseguidos en el marco estatutario. Por lo demás, la discrecionalidad de las decisiones fundamentales siguió centrada en el CEN y en las cúpulas de representación. En general fueron cambios de forma y no de contenido los finalmente realizados.¹⁵¹

Debido a las características de este primer Congreso Nacional Extraordinario era de esperarse el rechazo de la CNTE. Como medida de respuesta, ésta realizó su propia asamblea nacional en febrero de 1990. En ella se repudió el engaño antidemocrático del frente amplio y se convocaría a nuevas jornadas de movilización.¹⁵² Éstas, sin embargo, sólo adquirirían carácter contestatario y no alcanzarían el nivel de masas de la primavera de 1989.

se propicia el frente amplio”. Moyssen, Gabriel. (1990, 17 de enero). “Se perfila el SNTE como mayoría en asambleas y congresos seccionales”, *El Nacional*, p. 15.

¹⁵⁰ “Mal se inició para Elba Esther el acto cumbre que iba a permitirle amarrar su proyecto sindical de frente amplio e iniciar la reestructuración y democratización del Sindicato de Maestros. Difícil fue lograr los consensos y negociar tanto con disidentes como con dirigentes ligados al ex líder vitalicio, Carlos Jongitud Barrios. Parciales fueron sus resultados contra sus propósitos, Eba Esther no logró desplazar por completo a los jongitudistas, quienes vuelven a ocupar carteras en el Comité Ejecutivo Nacional; de la misma manera, no logró ingresar en el CEN a toda la disidencia —prevalecieron las posiciones más radicales— y, sin ella, fue elegida como Secretaría General para un periodo de tres años”. Campa, Homero. (1990, 29 de enero). “Elba Esther proclamó su legitimidad, pero no pudo imponer su proyecto”, *Proceso*. Núm. 6910, p. 24.

¹⁵¹ Por ejemplo, en los considerandos del Congreso se apuntaba la necesidad de elevar a rango estatutario del órgano de gobierno básico al representante de escuela, el cual se elegiría democráticamente para impulsar la participación directa de la base en los procesos sindicales. Pero en los estatutos, en el capítulo referente a la estructura del Sindicato, no aparece formalizado ni indicado tal caracterización. Así mismo, se sugería la revisión de la forma en que se distribuyen las cuotas sindicales para que exista una distribución más racional, equitativa, eficiente y transparente; cuestión que se tradujo en que “el Consejo Nacional del SNTE determinará la cantidad que debe asignarse, en el presupuesto de ingresos, a cada una de las secciones del Sindicato, así como las que deben cubrirse a los organismos sindicales nacionales e internacionales a los que esté afiliado el SNTE”. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. *Estatutos, declaración de principios y reglamentos generales de asambleas*. (Artículo 325)

¹⁵² “... la CNTE tenía ya un acuerdo político de participar en los trabajos del Congreso Nacional y en el momento de la elección del CEN del SNTE, retirarse del recinto para no validar la legitimidad de Elba Esther Gordillo... por las prácticas antidemocráticas que prevalecieron en el momento de la discusión de los dictámenes de las ponencias, en las que no incluían las protestas de la CNTE como se había acordado en las mesas, imponiendo documentos previamente elaborados en donde se avala la política del gobierno en torno y por la actitud de la mesa de los debates de aprobar dichos dictámenes de manera arbitraria, los Delegados Democráticos nos retiramos de la plenaria y previo análisis y discusión en la antesala del auditorio, decidimos la retirada definitiva”. “Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación”. (1990, 24-25 de febrero). *Acuerdos y Plan de acción* emanados de la Asamblea Nacional de la CNTE. Tuxtla Gutiérrez, Chis., p. 3.

Respecto al gobierno y la SEP, la formalización del frente amplio aparecía como el nuevo espacio de interlocución, es decir, un nuevo sindicalismo virtualmente democrático que al tiempo de abrir espacios también unificaba. Un nuevo sindicalismo magisterial independiente del PRI¹⁵³ y el gobierno, pero cooperativo con la política de modernización en términos más pragmáticos¹⁵⁴ que los de alianza orgánica u oposición dogmática.

Al desvanecerse el verticalismo autoritario vanguardista en el SNTE también se había diluido la fuerza institucional para enfrentar las acciones de la SEP. La corriente “frente amplista” tenía que convivir con la estrategia política de la SEP que, cada vez más, privilegiaba ámbitos organizacionales a grupos particulares de base institucional y territorial.

En este contexto, la descentralización parece haber demostrado dos procesos fundamentales: a) una correlación entre el debate político interno del SNTE y los esfuerzos por mejorar la eficiencia administrativa de la SEP, toda vez que el quiebre del centralismo político había hecho evidentes las autonomías regionales del SNTE; y b) el crecimiento de las actividades burocráticas regionales por las áreas federales y estatales había implicado una cierta integración, sin que ello violentara el esquema central de autoridad.

En un diagnóstico político sobre la posibilidad de “profundizar la descentralización”, hecho por el “aparato de gobernación” de la SEP, un lugar importante lo ocupaba el carácter de las fuerzas regionales del magisterio, de las cuales se preveían perfiles de respuesta diferentes.¹⁵⁵ El proyecto, no obstante,

¹⁵³ “... ya no somos —decía Elba Esther Gordillo— un sindicato que se subordine a posiciones políticas; en el SNTE hay libertad para participar en la corriente, en el partido y en el credo que se crea, a condición de que nadie intente la división de los trabajadores de la educación”. (1990, 6 de octubre). *La Jornada*.

¹⁵⁴ “En el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación entendemos la modernización como una necesidad impostergable que obliga a transformar los mecanismos de participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones y definición de las políticas públicas, bajo criterios de racionalidad pragmática y no de disputa ideológica, cuyo éxito descansa más en responsabilidades compartidas que en proposiciones excluyentes. El éxito de la modernización está dado en el dialogo que consenso, más que en la confrontación o en la critica sin sustento”. “La modernización del sistema educativo: necesidad de participación política, cooperación social y desarrollo económico”. SNTE. (1990). *Nuestro proyecto sindical: Argumentos y Hechos*. Núm. 3 México, pp. 2-3.

¹⁵⁵ En este diagnóstico se planteaban diferentes perfiles de respuesta, a saber: “a) oposición estructural. Se da en dos vertientes. Los grupos institucionales de filiación ex vanguardista que respaldarán la posición asumida por la dirigencia nacional. Son aquellos que conservan o no influencia local han establecido una vinculación y acercamiento real con la Secretaría General, en unos casos para consolidar su posición, en otros como mecanismos para recuperar influencia (Baja California Sur, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Sonora)... [también] pueden adherirse a esta posición las fracciones radicales del magisterio en Chiapas, Oaxaca, Michoacán y Guerrero...; b) rechazo inicial tendiente a aceptación negociada: puede presentarse entre líderes locales de extracción vanguardista que conservan capacidad de gestión a nivel regional, pero que como resultado del relevo en la dirigencia nacional han visto sensiblemente disminuida su influencia en las decisiones del CEN, sin que necesariamente sean objeto de desplazamiento o marginación alguna (Coahuila, Querétaro, Yucatán, Zacatecas)...; c) apoyo negociado: esta actitud tiende a desarrollarse básicamente por líderes vanguardistas estrechamente vinculados al profesor Carlos Jongitud Barrios que, no obstante contar en algunos casos con representación formal en el CEN, han sido virtualmente marginados o desplazados de los

fue truncado debido a la evaluación global sobre su incidencia en la propuesta modernizadora que cierta fracción de la clase política realizó en virtud de la confrontación desatada a nivel institucional y sindical, lo que implicó que Carlos Salinas de Gortari se negara a su puesta en marcha.

Los avances de la descentralización habían generado una buena base para modificar la racionalidad burocrática y política de la Secretaría. También habían expresado un punto de partida para legitimar decisiones encaminadas a normalizar las relaciones de la SEP con el magisterio. La “profundización” se guardaría para otra oportunidad en la cual los ajustes producidos a nivel de las entidades federativas pudieran generar mayor certeza y control en la transferencia de recursos y decisiones políticas.

Haber decidido profundizar la descentralización como se planteó hubiera generado serios niveles de incertidumbre y envuelto a la modernización en una desgastante lucha política cuya estabilización llevaría mucho tiempo. Había tareas más urgentes que demandaba el modelo económico de apertura: los cambios en los conocimientos y habilidades, la universalidad de la educación primaria, la depuración universitaria, el fomento a la educación tecnológica y las acciones compensatorias para reconvertir la miseria extrema educativa vía solidaridad.

La coyuntura política de la movilización magisterial dejaba en la perspectiva de la descentralización varias enseñanzas:

- 1) La sustitución del control vertical de Vanguardia Revolucionaria había restado fuerza al SNTE como institución nacional, sobre todo porque no incluyó a las bases regionales e institucionales de la disidencia.
- 2) La disidencia magisterial —CNTE— tampoco había sido capaz de conformar la unidad orgánica deseada para ser capaz de construir una opción política alternativa. Las corrientes regionales siguieron manteniendo una fuerte autonomía para definir sus estrategias y tácticas de lucha, por lo que “desincronizaron” la negociación global y, a la larga, se debilitaron.
- 3) La política de modernización, anclada en un centro tecnocrático planificador, actuó con políticas selectivas. Esto permitió acotar ámbitos, redinamizar procesos organizacionales e impedir conflictos generalizados. Así, se consolidaron estados y se pudo generar unidad para la innovación del modelo educativo.

procesos de toma de decisiones y/o advierten una tendencia regional (Baja California Norte, Colima; Chihuahua, Morelos, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz)...; d) entidades susceptibles de apoyar la descentralización: resulta factible que en 17 entidades expresan muestras de respaldo a través del apoyo directo o por medio del establecimiento de alianzas con autoridades estatales... (Aguascalientes, Campeche; Quintana Roo)”. (1988, septiembre). *Proceso*. Núm. 579.

- 4) Las acciones emprendidas —innovación del modelo pedagógico y el control de la planificación educativa en los estados— habían requerido de la coordinación política por parte del SNTE. Siempre resultaba mejor, con todo y tensiones, disponer de un apoyo de regulación y legitimidad a nivel nacional que fraccionar la interlocución política en los estados, toda vez que la heterogeneidad socioeconómica y política suponía riesgos e incertidumbres para la propia modernización educativa.
- 5) Pese a todo existía, todavía, una profunda convicción por parte de los liderazgos sindicales, e inclusive de las fracciones democráticas, sobre la necesidad de preservar la unidad nacional del SNTE. También existía la convicción de mejorar internamente la liga de representación para evitar su desmantelamiento desde la base. Por lo tanto, se había emprendido una modernización sindical, en parte como adecuación funcional a las políticas de gobierno, pero también como estrategia de sobrevivencia y reproducción de las opciones del magisterio dentro de la SEP y sus transformaciones.

2 POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y SU IMPACTO EN LA UPN

2.1 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Los retos

Las Negociaciones del ANMEB

La falta de resultados de Manuel Bartlett Díaz titular de la SEP, para avanzar concretamente en la descentralización de la educación básica y normal, producto, entre otras cosas, de la enemistad con Elba Esther Gordillo, el perfil político autoritario y tecnocrático de la modernización, la movilización y el relevo sindical de 1989-1991 y la exclusión del sindicato de la estructura burocrática de la SEP y de la participación en el nuevo modelo educativo, provocaron su remoción.

Con la llegada de Ernesto Zedillo Ponce de León a la SEP en enero de 1992, se pretende dar un nuevo impulso al proceso de descentralización: en primer lugar, se promueve una reforma estructural de la dependencia, con el fin de ajustar la organización al proceso de las estrategias del ANMEB, se crea la Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la que dependerán las decisiones normativas sobre la revisión curricular de planes y programas de estudio, libros de texto y materiales educativos, y a cuyo frente designa el presidente de la República a Gilberto Guevara Niebla.

Además, se establece una cercanía y asesoría de Olac Fuentes Molinar, entonces director de la Fundación para la Cultura del Maestro dependiente del SNTE, con Ernesto Zedillo. El nombramiento de Guevara Niebla y la asesoría de Olac Fuentes, tenían el propósito por un lado, de dar legitimidad a la nueva autoridad de la SEP al poner a un actor cercano al sector educativo, y por otro, dar confianza en la nueva relación con el SNTE.

Esta nueva relación iría acompañada con la inclusión del SNTE, es decir, el nuevo titular de la SEP, tenía la misión de buscar nuevas oportunidades de conciliación política y alternativas para avanzar en el proceso de descentralización.

Las negociaciones en curso respecto a la descentralización eran difíciles, pues el Sindicato percibía la descentralización como una medida que lo pulverizaría; en esa óptica la habían presentado secretarios anteriores. El nuevo secretario introduce dos cambios en esa relación: por una parte, plantea una negociación muy intensa con el sindicato presentando el proyecto de la SEP no como un proyecto político-laboral, sino como un proyecto educativo, en el que el sindicato debiera participar, lo cual es percibido positivamente por la maestra Elba Esther, pues fortalece la posición sindical. De estas discusiones surge el término “federalización” en vez de la manejada

“descentralización”, pues se abre la perspectiva de hacer intervenir a las autoridades locales en la política educativa, lo que también fortalecería a las secciones sindicales. Por otra parte, Zedillo tiene, desde el principio, una visión más amplia de la negociación con el sindicato, la cual no debe limitarse a la descentralización, sino cubrir otros tres temas: la renovación curricular y edición de nuevos libros de texto, la revaloración del magisterio y la participación social en la escuela (EMB).¹⁵⁶

Finalmente, diez años después, se da un avance concreto e integral -en el sector básico y normal- de descentralización en el proceso de modernización educativa con la firma del ANMEB el 18 de mayo de 1992. Este acuerdo, establece una serie de compromisos para el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el SNTE, con el propósito fundamental de elevar la calidad de la educación pública y tener una mayor cobertura de la educación básica.

Fundamentalmente el acuerdo propone las siguientes cuatro medidas estratégicas para la reforma estructural y académica de la educación básica, que implicó una nueva relación entre los órdenes de gobierno y la sociedad:

1. Reorganizar el sistema educativo redefiniendo las atribuciones y responsabilidades de los órdenes de gobierno y transfiriendo a los estados los activos, los recursos financieros, el personal¹⁵⁷ y la responsabilidad de operar la educación básica y la normal, con lo cual se consolida un auténtico federalismo educativo.¹⁵⁸

2. Reformular los contenidos y materiales educativos, de planes y programas de estudio fundamentando las habilidades por la lectura, la escritura, las matemáticas, la historia y el civismo; sustituir el programa de áreas por asignatura y articular los niveles educativos.

¹⁵⁶ Latapí, Sarre Pablo. (2004). La SEP por Dentro. México, FCE, pp. 56-57.

¹⁵⁷ “con la firma del ANMEB..., se transfirieron a los estados más de 700 000 trabajadores, cantidad mayor a la suma de los trabajadores del resto de las secretarías de Estado; 100 000 bienes inmuebles y 22 millones de bienes muebles; además, recursos financieros por un monto de 16 billones de pesos para el ejercicio presupuestal 1992...”(Moctezuma, 1993; Solís, 1993, en Miranda, 2001, p. 170)

¹⁵⁸ a la reorganización del sistema educativo se le llamo federalismo educativo. A este respecto, Alberto Arnaut apunta que “los fundadores del Sistema Educativo Mexicano sostuvieron siempre la idea de federalizar la educación primaria con el fin de equilibrar —u ocultar— las consecuencias centralizadoras de las políticas de expansión del Sistema Federal y las iniciativas federales encaminadas a uniformar o absorber los sistemas educativos locales... más de un siglo después, un proceso de signo contrario, descentralizador, fue denominado con la misma expresión, federalización (ANMEBN)..., con el fin de ocultar o equilibrar un proyecto de descentralización rechazado principalmente por la Dirección Nacional del SNTE”. El término federalización es utilizado coyunturalmente en los dos sentidos, para centralizar y descentralizar, y en este punto Arnaut dice que “estriba su acierto político... ni absoluta autonomía de los estados porque no serían partes de un todo, ni competencias absolutamente absorbentes del Gobierno Federal porque entonces no tendríamos Estados”. Arnaut, Alberto. “La Federalización Educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”, en: Pardo, Ma. Del Carmen (Coordinadora). (1999). Federalización e Innovación Educativa en México. México, El Colegio de México, pp. 63-64.

3. Revalorar la función magisterial, para lo cual se promete el salario profesional y un programa de vivienda, se concreta la carrera magisterial, se anuncia la reforma de la formación inicial y el sistema de actualización de los profesores, y se proponen varias medidas para promover mayor aprecio de la sociedad por sus maestros.¹⁵⁹ Y

4. La Participación social en la escuela como principio insustituible de revitalización, que generó un nuevo sistema y de impulsó decisivo a la calidad de la educación.

Los Retos

La descentralización y los compromisos del ANMEB significaron un cambio importante y trascendental en la política educativa del país. Estas políticas derivadas del acuerdo se consideran como “políticas de Estado”¹⁶⁰ por su continuidad y aplicación en los Programas Nacionales Educativos siguientes, Por ello, es fundamental revisar su contenido y evolución. Además, son un antecedente central para los objetivos del presente documento.

Descentralización

En los compromisos del acuerdo relacionados con la transferencia de los servicios educativos a las entidades federativas, El gobierno federal se comprometió a transferir recursos suficientes, así mismo, convino con aquellos gobiernos estatales que habían aportado, hasta ese momento recursos modestos a la educación, para que incrementaran su gasto educativo a fin de que mantuvieran una situación más equitativa respecto a los otros estados, de tal forma, que cada gobierno estatal se encuentre en condiciones de elevar la calidad y la cobertura del servicio de educación a su cargo. Además, con el objeto de ejercer mejor su función compensatoria, el gobierno federal conservará la dirección y operación de los programas más estrechamente vinculados a ella.

En una revisión de los testimonios por los actores vinculados a la atención de este proceso señalaron lo siguiente:

José Ángel Pescador Osuna Secretario de Educación Pública (1994). Señala, en lo fundamental que en la relación política y financiera entre la federación y los estados, no se ha avanzado como se esperaba. No se les cumplió la entrega de los recursos que se les había prometido; muchos gobernadores contaban con que recibirían recursos crecientes, proporcionados a las demandas crecientes, y se les ha dejado a su propia suerte.

¹⁵⁹(1992, 19 de mayo). La jornada. p23.

¹⁶⁰ Latapí. Op Cit. Pp. 48-51.

Para algunos gobiernos estatales un fondo importante del que podían disponer eran las plazas vacantes que no se utilizaban; estos recursos se aprovechaban para el pago de aguinaldo, bonos de desempeño y otros requerimientos; la administración pasada trató de disminuir estos resquicios de discrecionalidad financiera de los estados (*ibidem*, pp.101-104).

Al respecto Miguel Limón Rojas Secretario de Educación Pública (1995-2000). Dice que, los recursos federales se transfirieron a los gobiernos de los estados, lo que dio lugar a mayor transparencia en las asignaciones financieras y una clara conciencia de las desigualdades entre las entidades federativas, respecto del monto de las obligaciones financieras que cada una tenía. Pero más allá de estas, las entidades asumieron la responsabilidad política, se pretendía acercar las decisiones a la realidad, facilitar una mejor operación para que todo esto se tradujera en mayor atención y calidad en las escuelas. Me correspondió avanzar en la consolidación de ese esquema.

Reyes Tamez Guerra, actual Secretario de Educación (2001 a la fecha). En relación a los avances de la federalización señala que, el aspecto más sobresaliente es el de la normatividad de la SEP. Hemos procurado tomar todas las decisiones de política educativa de común acuerdo con los secretarios de educación de los estados. Otro aspecto ha sido el propósito de transferir mayores recursos a las entidades federativas; si hace tres años el presupuesto de la SEP era de 221 000 millones de pesos, en este ejercicio (2004) es de 314 000 millones (incluyendo al CONACYT que se incluía en 2000), y este crecimiento se ubica sobre todo en los fondos para los estados y municipios.

En esta materia tenemos varios pendientes importantes: uno es la transferencia de los servicios educativos al gobierno del Distrito Federal; pronto procederemos a convertir la subsecretaría correspondiente en una unidad federal administrativa de estos servicios a descentralizar, como un paso previo para proceder a la transferencia. Otro pendiente es terminar los procesos de descentralización de los servicios educativos federales, aún incompletos; pronto daremos un paso al reubicar, la educación tecnológica del tipo superior dentro de la Subsecretaría de Educación Superior y, por otra, al crear una subsecretaría de educación media (*ibid.* pp. 209-215).

Reforma curricular

En materia de Reformulación de los contenidos y materiales educativos, una vez aprobada la reforma estructural de la SEP, la nueva Subsecretaría entro en funciones con la encomienda de elaborar con gran premura un paquete de 42

libros que deberían distribuirse en las escuelas el siguiente año escolar. Sin embargo:

Esas prisas habrían de dar lugar a un conflicto: el secretario encomendó la elaboración de los libros de historia de México (cuarto y sexto de primaria), bajo la coordinación de Héctor Aguilar Camín y Enrique Florescano. El asesor pedagógico fue Olac Fuentes. Los coordinadores consideraron oportuno saldar cuentas con la historia nacional mitificada y elaboraron dos libros sobrios, objetivos, de calidad. Cuando se le presentaron al presidente, a éste le pareció que debería dejarse constancia en ellos de su gestión, sugerencia recogida en dos párrafos adicionales en cada volumen. Otro elemento fue que en ellos se consignaba la masacre de Tlatelolco de 1968, haciendo responsable al ejército. Los libros fueron recibidos con una ola de críticas. Según Guevara Niebla al final los libros impugnados fueron retirados de la circulación (*ibid.* p. 58).

Desde el punto de vista de José Ángel Pescador, referente a la renovación de los planes y programas de primaria y secundaria, de los libros de texto gratuito y de la integración de sus tres niveles como procesos necesarios para avanzar en la calidad educativa, señala que:

La gran dificultad radica en la disparidad de la formación de maestros (tanto los de un mismo nivel escolar, como entre niveles) y, por tanto, también en sus prácticas pedagógicas. Estamos acostumbrados a que en primaria intervenga un maestro por grupo y en secundaria varios; ¿podríamos reducir los de secundaria, de siete u ocho a dos o tres? Por otra parte, está el currículo que debe reformarse para asegurar continuidad en ciertas líneas a través de los tres niveles. Con la obligatoriedad de preescolar ha crecido la complejidad, se venía trabajando en identificar los “puentes” entre preescolar y primaria. Pero, pensar en un currículo de tres grados será más complejo. Y la transición de primaria a secundaria no les ha preocupado a las normales de los dos niveles. La secundaria sigue mostrando las huellas de su origen “propedéutico”, ve hacia delante, no hacia la primaria.

Otra dificultad surgía de la organización por áreas y por asignaturas, que dificultaba más identificar las líneas curriculares. Y por último los profesores de secundaria ganan bastante más que los de primaria. En 1980 se planteó por primera vez en el CONALTE el problema de la integración, y nuevamente en 1982; se hablaba de una educación básica de 10 grados. En el sexenio 1988-1994 se manejaron “11 grados”, acercándose al esquema comprehensivo de los países anglosajones. Creo que se ha aplazado la solución a este difícil problema (*ibid.* pp. 104-106).

En la gestión de Miguel Limón se puso énfasis en la educación en valores, en ese sentido la aportación sexenal, fue la incorporación de la asignatura formación cívica y ética al currículo de la enseñanza secundaria. Sobre el tema, Limón comenta que:

La asignatura resultó con tres componentes fundamentales: la formación ética, la atención a algunos problemas del desarrollo del adolescente (sexualidad, salud, drogadicción) y la educación cívica, entendida en sus dos elementos básicos: la identidad nacional y el conocimiento del funcionamiento de las instituciones del país. Una preocupación era que el programa no se redujera a una serie de enunciados o a una sola exposición de principios morales, sino que se relacionara con las experiencias y preocupaciones de los adolescentes, con sus sentimientos y dudas (*ibid.* pp. 163-169).

En la actualidad la reforma curricular, su evaluación e integración presenta retrasos en sus tres niveles básicos, aunque se ha puesto mayor atención a la primaria. También, el currículo de las normales presenta rezagos importantes. Al respecto Reyes Tamez, considera que:

Estamos dando concreción a una reforma curricular de este nivel que nos permita avanzar en una concepción más integral; enfatizamos más la creatividad y la memorización que debe haber en esta fase. No sé si estaremos listos en agosto 2004 para iniciar la aplicación de la reforma.

En el caso de la secundaria, llevamos más de un año elaborando la reforma curricular. Ha habido 21 000 participantes con más de 5 000 ponencias. Prevemos iniciar la aplicación de esta reforma a partir de 2005. También estamos abordando las evaluaciones de primaria y secundaria conjuntamente. Se entregan los programas a CENEVAL y ellos elaboran los instrumentos de evaluación.

En 2005 se iniciaría la reforma curricular de las escuelas normales. Por otra parte, estamos avanzando en evaluaciones externas de los estudiantes normalistas. Empezamos con una evaluación, del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), de los estudiantes de la licenciatura de educación preescolar; tenemos 195 escuelas normales y participaron 185 (*ibid.* pp. 215-218).

Revaloración magisterial

El maestro desde el Programa nacional de Educación 1982-1988, hasta la fecha se ha considerado, como un agente central en la política de transformación educativa. Es el maestro quien trasmite los conocimientos, fomenta la curiosidad intelectual y debe ser ejemplo de superación personal. Por ello, uno de los

objetivos centrales de la transformación educativa es revalorar la función del maestro.

Por eso, el maestro debe ser uno de los principales beneficiarios de la federalización de la educación. La revaloración de la función magisterial según el acuerdo se circunscribe a dos aspectos fundamentales: el primero, se refiere a la remuneración y atención de sus necesidades básicas; y el segundo, tiene que ver con la superación personal para elevar la calidad de la educación, y está orientada a, su formación como maestro, su actualización y la carrera magisterial. Los avances en este ámbito de acuerdo en los testimonios son los siguientes:

José Ángel Pescador señala que: es sin duda el punto donde es más necesario que el sindicato deje trabajar a la secretaría con libertad. Lo primero en el plano político, es que el sindicato comprenda que la autoridad no puede renunciar a la formación del magisterio, que es una atribución suya y una responsabilidad. La UPN es un ejemplo de cómo los intereses sindicales pervirtieron el proyecto académico. Si me preguntasen en dónde quiero concentrar mi esfuerzo como secretario de Educación no dudaría: en la formación y actualización del magisterio.

Pero tenemos dos grandes restricciones: una, la gran heterogeneidad del magisterio: hay maestros de muchas generaciones, con formación, capacidades y experiencias diferentes; no sabemos como combinarlas. Otra: el tiempo del maestro. El principal problema es la carencia de tiempo del profesor para capacitarse; hay que suplirlos mientras se capacitan. Además, está la presión de Carrera magisterial que sesga los esfuerzos de actualización hacia los efectos utilitaristas de las actividades.

Sostengo que CM como sistema de actualización debe estar plenamente en manos de la autoridad, sin que intervenga el sindicato. Como está, no se ha comprobado su eficacia para elevar la calidad de los maestros ni de su enseñanza; todo mundo se queja de los cursos que se imparten, aunque en los últimos años algunos mejoran (*ibid.* pp. 107-115).

Miguel Limón dice que respecto a la Transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales que se puso en marcha en 1996, tuvo claridad conceptual y un esfuerzo considerable de instrumentación acompañado de recursos; no fue un programa impuesto sino que recogió las sugerencias e intentó captar las necesidades reales del proceso formativo desde las exigencias que en la práctica enfrenta el maestro. Los nuevos planes y programas se acompañaron de la atención a las instituciones: se mejoró notablemente su infraestructura y se les dotó de bibliotecas y equipos electrónicos con el fin de que el proceso formativo de los futuros profesores se apoyara en los mejores recursos (*ibid.* pp. 169-170).

Reyes Tamez señala que: en las normales se está desarrollando el Programa de Mejoramiento Institucional (PROMIN) que se propone fortalecer estas instituciones y elevar su calidad, de modo que las normales puedan participar en los demás programas de las IES. En estos momentos todas las normales han recibido apoyos para mejorar su estructura, el personal, los medios didácticos, etc. También se está empezando un programa de becas para los docentes de las normales con el fin de mejorar su formación.

Estoy de acuerdo con que CM no está cumpliendo con su propósito ni hay ningún resultado significativo para la calidad de la educación. Tenemos que replantear los términos y alcances de evaluación, debemos comprometer su rediseño con el sindicato. CM tiene que cambiar integralmente. Las evaluaciones que se realizan son sumamente costosas y no tienen impacto, definitivamente CM no responde al interés ni a las expectativas que se tenían. Creo que debemos ir modificando la oferta de cursos de acuerdo con las necesidades que se evidencian en las evaluaciones y ofrecer opciones que realmente interesen (*ibid.* 121-124).

Participación social

Por primera vez, la participación de los actores es considerada como una estrategia central en la política educativa, para generar un nuevo sistema que impulse decisivamente la calidad de la educación. Esta estructura se desarrolla mediante figuras colegiadas que integra a los maestros, padres de familia, la comunidad y la autoridad. En ningún caso se invaden las actividades sustantivas.

Sobre este tema José Ángel Pescador comenta, que: por principio el SNTE se oponía a todo tipo de injerencia de los padres de familia. Zedillo y Guevara Niebla insistían en que la LGE incluyera el diseño de los Consejos de Participación Social en los niveles de escuela, municipio, estado y nacional. Si se ve cómo quedó esto en la LGE, se observa que queda como “recomendación” (“atenderán”, “procurarán”, etc.). Por eso en la práctica los Consejos no han funcionado.

La idea era un tanto utópica y se asumió que la “sociedad” los apoyaría porque deseaba participar en la escuela. La posición del sindicato fue que la escuela pertenece a los maestros y no se permitirá que se abran a otras influencias. Quedaron los Consejos establecidos en la ley pero su implantación fue muy débil; no tenían mecanismos para seleccionar a los padres de familia que mejor pudieran funcionar en los nuevos organismos; el sindicato no cumplía con designar a los maestros que lo representaran. Sin duda, de todo el ANMEB ha sido la participación social el punto más rezagado (*ibid.* pp.126-127).

Miguel Limón considera que: es una antigua preocupación de cómo lograr la presencia y el apoyo de los padres de familia; existen resistencias en el sistema educativo para admitir la intervención de agentes externos; existen también experiencias que dejaron saldos negativos por no tener claras las reglas básicas de esa participación. Hay también una actitud en parte del magisterio en el sentido de que la escuela es un territorio exclusivo. Lo que hicimos finalmente en 1999 fue organizar el Consejo Nacional de Participación Social y fomentar que en los estados se organizaran los estatales (*ibid.* 170-172).

Reyes Tamez dice que: Los Consejos de Participación Social, sobre todo a nivel de las escuelas, no han funcionado del todo bien. Nos hemos propuesto que los padres de familia participen más, no en aspectos sustantivos de la educación que son objeto del saber profesional de los docentes, sino en lo que ellos pueden evaluar, como es la asistencia y puntualidad de los maestros, el respeto a ciertas normas. La SEP otorga apoyos económicos anuales a las asociaciones de padres de familia que presentan los reportes de sus actividades. Para las escuelas el PEC es un requisito que los padres aprueben y firmen el proyecto escolar.

Es importante comentar que se instaló el Consejo Nacional de Seguimiento y se está reuniendo una vez al mes. La forma en que opera es que sus diversas comisiones –Estatutos de Trabajo Educativo, de Promoción y Divulgación, y otras- van estudiando las preocupaciones que llevan los propios miembros al Consejo respecto del sistema educativo. En enero pasado el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación presentó los resultados de sus evaluaciones, ayer el subsecretario de Educación Básica y Normal comentó el programa de formación docente, etc. Una reunión se dedica a los temas que el Consejo quiere y otra a asuntos que la SEP considera conveniente exponerle (*ibid.* pp.225-227).

Evolución y avances de las políticas en educación básica

Resulta interesante a partir de los testimonios de los Secretarios de Educación, analizar la evolución y revisar el grado de avance de las cuatro políticas educativas comprometidas en el ANMEB.

Descentralización

Antecedentes

La desconcentración administrativa de la SEP en la década de los setenta tenía como pretensión básica rearticular las relaciones internas mejorando el ordenamiento de posiciones y funciones del aparato burocrático-organizacional, a

fin de reactivar el populismo como recurso de legitimidad. Nos parece que en estos términos la desconcentración administrativa puede ser interpretada como una opción límite de la clase política para seguir reproduciendo su hegemonía tradicional de cara a la consolidación creciente de un nuevo núcleo con capacidad protagónica de protesta social: la burguesía y los sectores medios.

Con la descentralización educativa formulada en 1982, el proyecto político de reestructuración interna en la SEP cambia de aliados y de fuerzas, se expresa una nueva alianza social, nuevos niveles de decisión con un claro contenido antipopulista y antiburocrático. Por tales razones, el esquema corporativo, si bien mantuvo una posición importante, sobre todo como recurso de estabilidad, fue también duramente golpeado.

En este sentido, la descentralización como política de Estado supondría un factor tanto de modernización económica como de medio de democratización general del país, encaminado a propiciar mayor igualdad social.

Como factor de modernización económica, la descentralización apuntaría hacia la promoción articulada del desarrollo a nivel local y regional; esto es, más eficiencia en el uso de los recursos estatales para propiciar crecimiento. Pero eficiencia bajo conducción central que sólo redefine la asignación de recursos bajo criterios y procedimientos de control.

Esto remite a una idea descentralizadora que induce a un federalismo por inclusión, o sea, un federalismo conducido por el eje central del poder todavía poseedor de recursos y capacidad de decisión regional. Se amarran nuevos hilos de control en los cuales la eficiencia dicta las alternativas de reestructuración de un estado que se hace más fuerte al abrir y ampliar el desarrollo al ámbito de lo local y regional.

Como factor de democratización la descentralización pasa por un concepto de participación e igualdad. La búsqueda de "más democracia" se resuelve en un ámbito normativo como reestructuración legislativa de las atribuciones de los órdenes de gobierno.

En lo que corresponde a la formulación de la política de descentralización educativa nos parece que fue guiada por tres propósitos a) recuperación de la autonomía de la clase política; b) afianzamiento de la eficacia política y c) redefinición de la eficiencia administrativa.

En lo que respecta a la recuperación de la autonomía de la clase política, la descentralización educativa se planteó como una opción para reformular el pacto político central entre la burocracia y el sindicato al interior de la SEP.

Con la descentralización se pretendía rearticular las redes de imbricación político-organizativas. Al trasladar la administración de los servicios educativos a los

estados, regidos por una racionalidad planificadora central, se esperaba debilitar el verticalismo político sindical y reinsertar a las cúpulas centrales de la burocracia política en la toma de decisiones.

Por lo que concierne al financiamiento de la eficacia política es necesario señalar que la descentralización educativa implicó una posibilidad para el fortalecimiento de los órdenes locales y regionales de gobierno, a fin de que jugaran un rol más activo en el control de la conflictividad social y política asociada a la operación educativa.

Mostrar eficacia política con la descentralización implicaba, en consecuencia, evitar sobrecargas nacionales por las presiones diferenciales y fortalecer las instancias regionales de decisión. Atender problemas en su lugar de origen no sólo suponía un acto técnico-administrativo, sino una opción de control político.

Llevar a cabo la descentralización para recuperar autonomía y eficacia política pasaba necesariamente por la redefinición de la eficiencia administrativa. Los valores de calidad y productividad fueron los principales símbolos de la eficiencia. Distribuir mejor los recursos y usarlos más racionalmente implicaba incrementar los controles de programación y presupuestación.

Se necesitaba realizar la modernización de los procesos administrativos para hacerlos flexibles, innovadores y dinámicos. Romper con centralismos innecesarios que sólo eran cotos de poder y fortalecer la acción ejecutiva de funcionarios locales y regionales eran atribuciones vertebrales de la descentralización educativa.

El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado terminó en una reinserción de núcleos corporativos como medida de estabilización interna que implicó también exclusión de la disidencia democrática.

La protesta magisterial de 1989 vino a subvertir ese panorama político. Esto motivó una profunda ruptura entre la SEP y el SNTE. Ruptura que evidenció el predominio de la clase política que al verse fortalecida por el apoyo empresarial, nacional e internacional, pudo utilizar la propia protesta magisterial para romper núcleos corporativos y acoplarlos a sus necesidades internas. El hecho de descabezar al SNTE generó un repliegue del corporativismo gremial de corte tradicional y la emergencia de una alternativa de representación política de coordinación nacional que, poco a poco, fue dando respeto a las autonomías seccionales y las ponderaciones políticas de fuerzas a nivel local y regional.

Por último, consideramos los siguientes resultados tangibles de la descentralización educativa desde sus inicios como desconcentración, en 1977, hasta 1992, ya como descentralización:

- 1) Constitución formal y operativa de unidades administrativas en las entidades federativas, tanto federales como estatales.
- 2) Definición de un patrón diferencial en la asignación de recursos y administración.
- 3) Recentralización de los procesos de planificación y de las políticas de formación y actualización para docentes.
- 4) Inserción de una propuesta de descentralización pedagógica.
- 5) Exclusión de la fracción hegemónica dentro del SNTE y tendencias a la descentralización política de su estructura.
- 6) Acontecimiento de la protesta magisterial disidente a nivel regional.
- 7) Transferencia de la administración y gestión de los servicios educativos de la federación a las entidades federativas.

Evolución después del ANMEB

Carlos Órnelas realiza en el año 2000, una evaluación de los efectos del ANMEB en 10 entidades federativas, caracterizándolo los “ganadores y perdedores” de la descentralización:

[...] De hecho la SEP logró con el ANMEB: culminar un proceso iniciado dos décadas antes; redefinir sus funciones (normativa, evaluativo y compensatoria), y en cierta manera establecer un arreglo distinto con el SNTE al hacer intervenir a los gobiernos estatales como nuevos actores en las negociaciones sindicales.

Los gobiernos estatales lograron convertirse gradualmente en actores efectivos respecto del desarrollo de sus subsistemas educativos; controlan gran cantidad de recursos; y nombran a los principales funcionarios de dichos subsistemas [...].

El SNTE, al que Órnelas califica como “el gran ganador”, logró efectivamente mantener su estructura nacional, titularidad contractual y muchas de sus características corporativas; continuar su control sobre el total de las cuotas sindicales de más de un millón de maestros; seguir siendo el interlocutor nacional en las negociaciones sobre salarios y prestaciones [...], y fortalecer su presencia política tanto en los estados como ante la SEP y la SHCP.

Los maestros también ganaron, principalmente en el mejoramiento de sus ingresos... El salario inicial en el Distrito Federal ya se había elevado de 56% de diciembre de 1988 a diciembre de 1992; por la Carrera Magisterial (en la que se han inscrito cerca de 65% de los maestros de enseñanza básica) sus ingresos aumentaron entre 27 y 224% del salario básico, y tómesese en cuenta que por 200 días de trabajo de medio tiempo reciben lo equivalente a 450 días de trabajo.

Finalmente, también pueden registrarse ganancias importantes para el sistema educativo. Algunos indicadores parecen mostrar que ha

habido avances en la eficiencia (disminución de deserción y reprobación) y el aprovechamiento de los alumnos, aunque esos avances se asocien probablemente con los programas compensatorios cuyos efectos han sido evaluados en diversos estudios [...]. (*ibid.* pp. 237-239).

Otra investigación importante, hace referencia a un balance sexenal que publicó la presidencia de la República en 2000, centra sus comentarios en el aspecto financiero, es decir, en los recursos transferidos a los estados y señala el documento que “el gasto federal en educación se elevó, de 1994 a 2000, 6.8% en términos reales; el ramo11 del presupuesto (relativo a la SEP) subió en 27 610 millones de pesos adicionales a 83 267 millones, y el ramo 33 que se creó en 1998 con 82 034 millones se elevó a 119 537 millones en 2000. Se reconoce que ‘las disparidades actuales (entre las entidades federativas) son esencialmente iguales a las existentes en 1992 [...]’”. (*ibid.* pp.241-244).

En otros aspectos el balance sexenal, también llega a conclusiones similares a la investigación de Órnelas, a los testimonios de JAP, MLR y a la que ha venido presentando este documento de investigación. A saber, hay tendencias encontradas de descentralización y centralización; los estados asumen nuevas responsabilidades administrativas y financieras, con recursos, capacidades y voluntades políticas desiguales; ha aumentado la importancia de los funcionarios estatales por los grandes recursos que manejan, asimismo los dirigentes locales del SNTE ha mejorado su posición política; se han recentralizado la función normativa en la SEP; se han aumentado los recursos a los estados, sin embargo estos se transfieren de forma etiquetada; entre otros.

Planteamientos actuales

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 señala como objetivo particular, el fortalecimiento del federalismo y la adecuación de la estructura de la SEP, para la consolidación del Sistema Educativo Nacional. Para ello, plantea llevar a cabo una serie de líneas de acciones y metas a cumplir en el presente sexenio, como son:

Transferir la operación de todos los tipos, niveles y modalidades educativos íntegramente a las entidades, en lo normativo, lo curricular, lo compensatorio y la evaluación.

Elaborar, durante 2002, un esquema para fortalecer la federalización y, a partir del 2003, iniciar la construcción de acuerdos atendiendo a las características específicas del desarrollo educativo de cada estado y los criterios de cobertura, equidad y calidad.

Realizar un estudio exhaustivo de la estructura de la SEP, a fin de identificar con precisión áreas que convenga fusionar, dividir, reubicar o en su caso, suprimir. Al final de 2003, la SEP contará con un diagnóstico completo de la situación de su estructura y una

propuesta de reestructuración; en 2005 habrá realizado los cambios que resulten pertinentes, deseables y posibles.

La reorganización de la Dirección General de Evaluación, la creación de la Coordinación General de la Educación Media Superior, y la del Instituto nacional de Evaluación de la Educación (SEP, 2001, pp. 91-93).

En las opiniones de Reyes Tamez de febrero de 2004, comentó que “hay varios pendientes importantes que no sólo repercutirán en la reducción del tamaño de las oficinas centrales de la SEP, sino en su estructura: la transferencia de los servicios educativos al Distrito Federal, la terminación de los procesos de descentralización aún inconclusos, la creación de una Subsecretaría de Educación Media con la consiguiente supresión de la actual de Enseñanza e Investigación Tecnológica” (Latapí, 2004, p.252).

Como parte del tercer objetivo de la reforma de la gestión del sistema educativo y de las metas establecidas en el PNE 2001-2006 sobre la reorganización de la SEP, el 21 de enero de 2005, en el Diario Oficial de la Federación se publican: el Decreto por el que se crea la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, como un órgano administrativo desconcentrado de la SEP; y el reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública.

En el primer caso, con la desconcentración de los servicios educativos en el Distrito Federal se pretende dar un paso intermedio en el proceso de descentralización, al darle autonomía funcional a estos servicios y empezar la separación del sector central.

En el segundo caso, el reglamento plantea una reorganización de la Secretaría. Se reduce la estructura de la SEP a tres subsecretarías de acuerdo a los niveles educativos, esto es, básica, media y superior.

Reforma curricular

Antecedentes

La política para la modernización educativa de Carlos Salinas de Gortari planteó como prioridad nacional la reforma de los contenidos educativos y de los métodos de enseñanza-aprendizaje. La propuesta exigía cierta productividad para no sucumbir ante los colosos tecnológicos y comerciales.

Frente a este panorama, la estrategia de innovación del modelo educativo tenía que definir un nuevo esquema de producción de conocimientos que en educación primaria postule un doble objetivo: a) universalización de nuevos valores y un capital cultural para la fuerza de trabajo, y b) un antecedente que apoye a los profesionales técnicos y cuadros altos en las empresas privadas y públicas.

A principios del ciclo escolar 1990-91, se entregó la propuesta que consistía en una nueva articulación programática dividida en tres espacios: de globalización, de sistematización y de convergencia, para *Los planes de estudio de la Educación Básica*. Con esta plataforma teórica se inició su organización a nivel nacional.

La normatividad técnico-pedagógica estaría a cargo de las subsecretarías de Educación Elemental y Media, DEGENAM, UPN, CONACEN y el CONALTE, que partir de su estructura estatal, de sector y de escuela, recibiría las sugerencias y recomendaciones para ajustar el modelo. También se incorporó el área de procesamiento de datos Arturo Rosenblueth (CPAR).

Sin embargo, la iniciativa fue cuestionada por el SNTE y la CNTE. El primero, protestó porque no se le consideró en el diseño programático; y la segunda cuestionaba el carácter autoritario de la medida.

Vencer la oposición y la presión abierta de la propuesta de innovación pedagógica, democrática y “técnicamente fundada” con capacidad para convencer, incluir, depurar y excluir, exigía incorporar en forma adecuada la propuesta sindical que había cuestionado seriamente los procedimientos y el carácter accesorio otorgado al docente.

La vía elegida fue la fundamentación pedagógica del nuevo modelo avalado por la consulta de expertos y la participación social. De este modo, el planteamiento principal se centró en la reconversión cualitativa de las orientaciones educativas.

Para el efecto, y en abierta oposición a la reforma de 1972, era necesario, primero, identificar: necesidades básicas de aprendizaje; configuración de los perfiles de desempeño; establecimiento de metas de aprendizaje; identificar contenidos disciplinarios para formular planes y programas; y necesidades básicas expresadas en perfiles de desempeño para determinar la congruencia y relevancia de los contenidos.

Para construir participativamente las necesidades básicas de aprendizaje, se procedió a la organización de trabajos de consulta usando técnicas de encuesta. Para tal fin se diseñaron dos tipos de instrumentos: cuestionarios con preguntas abiertas para alumnos y maestros y guías de entrevista para los demás.

Fue seleccionada una muestra de 4 560 escuelas, que comprendió a las 32 entidades federativas. La infraestructura y logística del levantamiento de datos la coordinaron los consejos estatales técnicos de la educación (CETES). Con base en estas consultas se procesó información por nivel de escolaridad y región, por estado y a nivel nacional. Además, se permitió que el SNTE aplicara las mismas encuestas y concentrara sus resultados, con lo que se amplió la legitimidad del proceso y se garantizó la participación de más maestros.

La información recolectada fue sometida a consideración de un grupo de especialistas constituido por pedagogos, maestros en servicio y técnicos del CONALTE que se dieron a la tarea de formular los perfiles nacionales de desempeño y su contrastación con las necesidades básicas captadas con el levantamiento de datos. La actividad de este grupo fue apoyada por trabajos seccionales por nivel educativo para disponer de información depurada a nivel local, regional y nacional.

Al llegar a este punto se precisaron, depuraron y ponderaron los resultados de la consulta y fueron organizados según criterios curriculares y pedagógicos. En esta forma, con un sentido profundamente pragmático y realista, basado en el hecho de que hay conocimientos, habilidades, destrezas y valores que un niño no debe ignorar, se intentó conformar un perfil pertinente y válido para los desempeños productivos y sociales que el país requerirá en la órbita de la apertura en la cual se mueve. Con tal contenido, los perfiles de desempeño fueron aprobados el 31 de julio de 1991 en una sesión plenaria del CONALTE en la que participó la diversidad de los actores convocados.

Evolución después del ANMEB

Con la firma del ANMEB, el nuevo modelo educativo cuestionado quedaba atrás. Se planteaba en este acuerdo una nueva reforma curricular con la anuencia del corporativismo gremial, que en una primera etapa consideraba la reformulación de planes y programas de estudio de primaria, los cuales se implementarían en el ciclo escolar 1993-1994, con base a las orientaciones propuestas en el ANMEB. A saber:

- 1) Dar la más alta prioridad al dominio de la lectura, escritura y expresión oral, eliminándose el enfoque estructuralista apoyado en la lingüística y la gramática estructural.
 - 2) Dedicar a las Matemáticas un cuarto de tiempo en los seis grados. El énfasis se pone en la formación de habilidades para plantear y resolver problemas y en el ejercicio del razonamiento matemático a partir de situaciones prácticas. Se suprime la lógica de conjuntos.
 - 3) En ciencias naturales, a las que se dedican tres horas semanales a partir del tercer grado, relacionar los temas con la salud y la protección del medio ambiente.
 - 4) Recuperar además el estudio sistemático de la historia, la geografía y la educación cívica a partir del cuarto grado.
 - 5) Reservar un espacio importante para la educación artística [...]
- (Moctezuma, 1993. en Latapí 2004, pp. 256-257).

Durante el sexenio 1995-2000, se afinaron los planes y programas de estudio de primaria y secundaria. En primaria, se reiteró el objetivo de formar “competencias” y el criterio de lo “básico” como guías de la reforma. Después de las

competencias para español y matemáticas definidas en 1993 se paso a las de ciencias naturales.

En secundaria, se volvió a las asignaturas, sólo quedo el área de conocimiento del medio y ciencias naturales y la materia que se introdujo fue formación cívica y ética.

Los cambios en los textos en este sexenio fueron:

- Procurar la equidad de género en todos los textos, abordando la igualdad -de derechos y los nuevos papeles de ambos sexos;
- Promover la cultura de la prevención de la salud, estimulando a los alumnos a asumir su responsabilidad sobre las adicciones;
- Proporcionar educación ambiental y para el desarrollo sustentable;
- Impartir educación sexual y atender el desarrollo humano de los adolescentes, enfatizando los aspectos psicológicos, afectivos y sociales;
- Y promover la formación cívica y ética, a través del desarrollo humano del adolescente, la formación moral y la educación cívica. (*ibid.* pp. 259-261).

Planteamientos actuales

El PNE 2001-2006, hace planteamientos generales en términos de la reformulación de contenidos educativos. Señala que para 2006 contara con un modelo articulado de educación básica de 10 años, mediante la evaluación integral del currículo de los tres niveles (uno de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria) y la gradación de habilidades y competencias; el desarrollo de lineamientos pedagógicos para la educación inicial y preescolar; el desarrollo de una nueva propuesta curricular para secundaria [...]. (SEP 2001, pp. 137-138).

En cuanto a la producción de materiales impresos, apunta que es necesario el fortalecimiento de los contenidos y métodos como resultado de la revisión continua del currículo, con el objeto de introducir los ajustes y las transformaciones a los materiales impresos para garantizar en el aula los recursos didácticos.

Con respecto a la reforma de la secundaria, se ha venido trabajando con los gobiernos estatales desde 2002. Los primeros resultados es la elaboración de un diagnóstico, que incluye también a las telesecundarias. En este se reconoce que la “mayoría de las escuelas secundarias no funcionan como unidades educativas, ya que directores y maestros no comparten una visión común de su tarea formativa; hay sobre carga curricular; predominan las actividades administrativas; el 43% de los maestros (y totalidad de las

telesecundarias) están contratados por horas; y carencia de infraestructura física” (*ibid.* pp.265-266).

Frente a este panorama, la propuesta nacional es la reformulación de un nuevo modelo pedagógico, que además reduzca las asignaturas de 34 a 21. En este sentido, Reyes Tamez comento que esta propuesta se piensa aplicar en 2005, y que la educación preescolar obedecerá a una concepción más integral en la cual se enfatizará más la creatividad que la memorización.

Revaloración magisterial

Antecedentes

En la segunda mitad del siglo XIX, con el triunfo del liberalismo, surge la corriente de pensamiento positivista, que influye a este en la conformación de una ideología y política educativa. Esta corriente enfatiza la necesidad del orden sobre los derechos y las libertades, en ese sentido, se impregna al liberalismo de una serie de argumentos mediante los cuales reforzará el papel del Estado, para que tiendan a legitimar la constitución de un centro de poder unificador y homogenizador.

Gabino Barreda expresaba que “el Estado deberá jugar en el terreno educativo un papel cada vez más activo y positivo. Ya no le corresponderá simplemente velar por el respeto a la libertad de enseñar y aprender, sino que él mismo deberá constituirse en educador [...]”¹⁶¹. El principio de la libertad de enseñanza del liberalismo, adquiere una nueva significación. La libertad de enseñanza se concilia con la obligatoriedad de aprender. Así, la Ley de educación sancionada en 1867 otorga a la educación elemental impartida por el Estado sus tres características básicas: la obligatoriedad, la gratuidad y el laicismo.

Los congresos de instrucción de 1889 y 1890, proponían la constitución de la unidad nacional, la homogenización era su objetivo prioritario. Unificar la legislación, los reglamentos escolares, el contenido y los métodos de la enseñanza en todo el territorio de la Nación. Aun cuando el logro de la homogeneidad cultural y social constituyó el primer objetivo histórico de los modestos sistemas educativos nacionales, la combinación entre el racionalismo universalista (ideológicamente dominante en la configuración del sistema educativo mexicano de la segunda mitad del siglo XIX) y el evolucionismo económico (que en la misma época acompaña la conformación de un mercado nacional), no lograron reducir los particularismos.

En realidad, más que un efecto igualador y homogeneizador, lo que se logró fue la imposición de formas culturales dominantes que (como en el caso de la lengua

¹⁶¹ Tenti Fanfani, Emilio (1999). “Ideología y política educativa del liberalismo en el poder”. El arte del buen maestro. México, Pax, pp 57-91.

nacional), en lugar de una reducción de la diversidad, produjeron una devaluación de las formas dominadas.

Así pues, en el siglo XIX, durante los gobiernos federalistas, se dispuso otorgar a los ayuntamientos la responsabilidad del servicio de educación pública. El objetivo era fortalecer el municipio libre, pero en realidad se impuso. Los ayuntamientos vivían en la pobreza, no tenían maestros para hacerse cargo de esta tarea.

A este respecto, Arnaut dice que:

Las últimas tres décadas del siglo XIX se caracterizan por la rápida transformación de la profesión docente, de profesión libre en profesión de Estado, y por la fundación y difusión de las primeras escuelas normales modernas del país.

La docencia como profesión de Estado fue primero, una profesión municipal. Al suprimirse los gremios, se encomienda a los ayuntamientos la autorización y la supervisión de la profesión docente, y aumenta el número de escuelas dirigidas directamente o sostenidas económicamente por los municipios.

Después se fundan las primeras escuelas normales bajo la dependencia directa de los gobiernos estatales y federales, en sus respectivas jurisdicciones.

El normalismo poco a poco fue ganando su batalla contra el municipalismo educativo, y consiguió la centralización de los servicios educativos en órganos directivos –unipersonales o colegiados-, dependientes de los gobiernos de los estados. Estos órganos intervenían o absorbían los sistemas escolares de los ayuntamientos, y la mayoría de ellos quedaron en manos de los normalistas o especialistas en cuestiones educativas.¹⁶²

Los constantes cambios políticos desde la independencia hasta la revolución y la corta existencia de los gobiernos en la mayoría de los casos (a excepción de los gobiernos de Juárez y Díaz) propició la proclama de numerosas disposiciones jurídicas, que por lo mismo se caracterizaron por ser espontáneas y casuísticas, aunque lograron transformaciones de fondo.

Otra característica de esas disposiciones es que muchas de estas leyes establecieron un sistema de reglas para una realidad diferente, en un México imaginario. Son leyes que instituyen, no regulan; dogmáticas en su formulación, pragmáticas en su aplicación, hechas para durar y conservar, pero portadoras del cambio. Esto se puede confirmar en las leyes de educación de manera muy clara y completa, no tienen sustento para su aplicación, por ejemplo la obligatoriedad con el número insuficiente de escuelas, las deficiencias económicas de la

¹⁶² Arnaut, Alberto. (1998). “Los maestros de educación primaria en el siglo XX”. En Latapí, Sarre Pablo. Un siglo de educación en México vol. II. México, FCE, PP. 195-229.

población campesina, la falta de maestros, el pequeño número de escuelas normales en provincia, las condiciones laborales del magisterio, etc.

En los años de la expansión más acelerada de las escuelas rurales (1921-1928) el normalismo fue visto como una reliquia digna de ser jubilada. Pero tiempo después el normalismo resurge, bajo nuevas formas, impulsado por la expansión del sistema de enseñanza normal y el desarrollo de programas masivos de formación, capacitación y mejoramiento profesional del magisterio.

El normalismo decimonónico había sido desplazado por el magisterio rural. Con el tiempo, el magisterio rural se transformaría en el normalismo posrevolucionario, mediante diversos programas dispuestos por las autoridades federales y locales para la profesionalización, normalización y nivelación laboral del magisterio en servicio (*ibid*).

A partir de los años cuarenta se reorienta la política social del régimen. Una vez superada la segunda guerra mundial, se inicia una serie de cambios en economía, política, filosofía y ciencias. La sociedad mexicana se transforma de forma acelerada en una sociedad predominantemente urbana. Sin embargo, las propuestas de la reforma educativa, daba cuenta de problemas similares de épocas anteriores que persistían en la enseñanza normal y primaria como: falta de unidad y planeación, bajos niveles académicos, desequilibrio entre las materias profesionales y las de cultura general, escaso profesionalismo de los normalistas, desequilibrio entre la oferta y la demanda de maestros y concentración en el Distrito Federal y en las grandes ciudades del país.

Por ello, el modelo educativo de 1945-1952, proponía un período de reforma de reorientación programática que tendió a fortalecer la unidad nacional. La llamada escuela de la unidad nacional postuló que mediante ella, se crearía el tipo de hombre, de trabajador, y de técnico que exigía el desarrollo económico. Además, se propuso disminuir la carga ideológica en los planes de estudio, combatir la burocracia y el sindicalismo radical, unir al magisterio e incrementar la participación de la educación privada. El medio sería una reglamentación del artículo tercero y la instrumentación de una escuela a la que se le denominó la escuela del amor. La nueva reglamentación del artículo tercero socialista, suprimía la coeducación y cuidando la moral volvió a establecer la educación unisexual.¹⁶³

En consonancia con el nuevo espíritu del reglamento, la educación normal se desarrolló en cinco tipos: la rural, la urbana, la de especialización, de párvulos y la normal superior. La supresión de la coeducación abarcó a la educación normal, por lo que en la Nacional de maestros se formaron a jóvenes y señoritas por

¹⁶³ Instituto de ciencias de la educación.(1986). “el modelo pedagógico contemporáneo; el período de la reforma”, en: Notas teórico-metodológicas para una propuesta educativa de carácter alternativo, Saltillo, México. SNTE. Sección 38, pp. 88-115.

separado. En la práctica, la educación trato de fortalecer lazos de unidad entre los diversos grupos y etnias nacionales; se emprendió una campaña de castellanización y en el intento por unificar los programas y métodos de estudio en el país, se fundó el Consejo Nacional Técnico de la Educación.

Otro proceso importante de reformas educativas en nuestro país, se da en el período de 1958-1964 con el plan de once años. El plan nacional para la expansión y el mejoramiento de la enseñanza primaria en el país, tenía por objeto, garantizar a todos los niños de México la educación primaria gratuita y obligatoria. Esta iniciativa del presidente Adolfo López Mateos, fue explicada por el entonces Secretario de Educación Dr. Jaime Torres Bidet, al expresar que el plan incluía el mejoramiento cualitativo de la educación primaria:

“En cuanto a los métodos pedagógicos se desearía una renovación radical, y se ha pensado en aprovechar los auxiliares audio-visuales: radio, TV y cinematografía. Estos medios pueden consolidar la enseñanza impartida por los maestros”.¹⁶⁴

En enero del 60 el CONALTE informó de las reformas de los planes y programas de estudio de educación preescolar, primaria, secundaria y normal. La enseñanza normal se organizó en dos etapas: una cultural-vocacional en un año, y otra profesional en dos años. Las materias se redujeron a tres por semestre. Se introdujeron las asignaturas optativas (complementarias y suplementarias) y se enfatizaron las “prácticas” y el estudio dirigido.

Las acciones que contribuyeron a la RE del sexenio 1958-64 de ninguna manera implicaron un cambio sustancial e integral de la educación nacional. Se redujeron a una programación de la expansión cuantitativa de la enseñanza primaria y a modificaciones en los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, media y normal, sin considerar al sistema educativo como parte del sistema social (*ibid*).

En 1961 se crea el libro de texto gratuito, que auxilió a la transmisión de conocimientos y concretó el currículo y los métodos de enseñanza-aprendizaje. De 1964 a 1970 se utiliza la TV para alfabetización al crearse en 1968 la enseñanza secundaria por televisión y se da la adopción de nuevos métodos pedagógicos “aprender haciendo” y “enseñar produciendo”.

En 1974 se crearon 40 normales “experimentales”; en 1975 se implantó otro plan de estudios para la normal primaria; en 1978 se instala el Consejo Nacional Consultivo de la Educación Normal; y se crea la Universidad Pedagógica Nacional como una institución que atendiera las demandas de superación profesional del

¹⁶⁴ Teóduo, Guzmán José. (1974). Revisión de actividades del sistema educativo nacional durante el sexenio 1958-1964”, en: Alternativas para la educación en México. México, Gernika. pp. 123-152.

magisterio. Y en 1983-1984 el secretario Reyes Heróles da rango de educación superior a la formación magisterial (Latapí, 2004, 283-284).

Evolución después del ANMEB

Con la firma del acuerdo, los gobiernos de los estados asumirán la responsabilidad de integrar un sistema, para la Formación del maestro, se diseñara un modelo con un tronco básico general y opciones orientadas a la práctica preescolar, primaria y secundaria.

Respecto a la Actualización de los maestros en servicio, se considero en el acuerdo, el establecimiento de un programa emergente de actualización para fortalecer los conocimientos en el mejor desempeño de su función, mediante cursos y con el apoyo de guías, libros y materiales correspondientes al programa emergente de reformulación de contenidos y materiales educativos. Estos cursos se instalarán en los Consejos Técnicos de cada escuela, zona, sector, estatal, e incluirá a los directores de escuela, inspectores y jefes de sector.

Con relación a la Carrera magisterial se acuerda el establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para personal docente que enseña en educación básica. El propósito es estimular la calidad de la educación y establecer un medio de mejoramiento profesional, económico y de condición social del maestro.

Los avances sobre Formación se iniciaron con la reforma curricular del plan de estudios de la Licenciatura de Educación Primaria en 1997; en 1999 las Licenciaturas de Secundaria y Preescolar, y en 2000 la Licenciatura de Educación Física. Estas reformas se articularon con el Programa para la transformación y el Fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales 1998-2000, que proponía la: transformación curricular; actualización y preparación profesional del magisterio en servicio; normas y orientaciones para la gestión de las instituciones y regulación de su trabajo académico, y mejoramiento de su planta física y equipamiento.

Al reformarse los planes y programas en 1992 se preparó el Programa de Actualización del maestro (PAM), que empezó a operar en julio y agosto de 1993 con objeto de familiarizar a los docentes con los nuevos programas (especialmente en historia y geografía, recién incorporadas). Los resultados fueron pobres según la SEP; el PAM se encargó a los gobiernos estatales, cuya respuesta fue deficiente. La experiencia del PAM llevaron a la convicción de que había que desarrollar otro programa que fuera una opción continua de desarrollo profesional y de mejoramiento de las escuelas, cuya responsabilidad fuese compartida entre la SEP y las autoridades de los estados, como lo prescribe la LGE; así se generó el PRONAP.

Las negociaciones sobre Carrera Magisterial fueron muy intensas, de modo que los factores que debían tomarse en cuenta en las evaluaciones y los montos de los emolumentos quedaron acordados hasta enero de 1993, retroactivos a septiembre de 1992. Estos lineamientos iniciales fueron modificados en mayo y octubre de 1998 por la comisión nacional SEP-SNTE básicamente en los puntajes asignados a los factores de evaluación: bajó desempeño profesional de 35 a 10 puntos y subió aprovechamiento escolar de cero a 20 (*ibid.* pp. 283-310).

Planteamientos actuales

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 propone una política de formación inicial, continua y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica con tres objetivos particulares: impulsar su formación inicial y continua y transformar académica y administrativamente las escuelas normales; fomentar su desarrollo profesional, así como las condiciones institucionales, y un sistema de estímulos que aliente el ejercicio profesional; y reconocer la función clave y el papel de los maestros en el proceso educativo. Para ello, plantea llevar a cabo una serie de líneas de acciones y metas a cumplir en el presente sexenio, como son:

Las líneas del primer objetivo son: renovar las normas para articular el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional entre la SEP y los estados mediante la planeación institucional de los servicios, la coordinación de las dependencias e instituciones de cada entidad, y la reorientación de los servicios, cursos y programas; y fortalecer las instituciones de formación inicial, mediante la consolidación de la reforma de los planes y programas de estudio, el mejoramiento de la gestión, la regulación del trabajo académico y la evaluación sistemática de las escuelas normales.

Para el segundo objetivo se considera: consolidar y articular el subsistema de actualización, capacitación y superación profesional mediante la evaluación de los servicios, su fortalecimiento institucional y el establecimiento de normas generales; e impulsar el desarrollo profesional de los maestros mediante el aseguramiento de las condiciones institucionales y las opciones culturales de calidad.

En el tercer objetivo se propone: diseñar mecanismos de reconocimiento y estímulo; establecer mecanismos para la participación y elaboración de propuestas educativas; y evaluar el impacto del programa de Carrera Magisterial en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y el logro de los aprendizajes de los alumnos.

Las metas para el 2002 son: evaluación institucional externa de las escuelas normales, el Programa Nacional para la Actualización Permanente y el Programa de Carrera Magisterial, actualización de directivos, consolidar el diseño y

operación de los Talleres Generales de Actualización en los estados; en 2003 publicar la normatividad pedagógica de excelencia académica, impartir cursos nacionales de actualización por año; en 2004 renovar los planes de estudio de ocho licenciaturas para educación normal: preescolar, primaria, secundaria, especial, física, artística, indígena e inicial; y para 2006 se propone actualizar en 90% los enfoques de formación inicial de los maestros, y que el 30% de los maestros de las normales acrediten la especialización sobre desarrollo académico para la formación inicial.

Resumiendo el PNE propone en plazos muy cortos la realización de cambios estructurales y curriculares de los planes y programas de estudio de las instituciones de formación docente, así como el establecimiento de mecanismos de coordinación y colaboración entre las entidades federativas del país.

Con estas metas la SEP, ha puesto en marcha el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN), que inició en 2002 con la elaboración de un plan de desarrollo institucional y un programa anual de trabajo. De la evaluación del programa en 2003 sobre la base del 25% del total de las normales, que comprende a 49 escuelas de nueve estados, se recomienda: “utilizar la tipología como referencia a la capacidad de mejoramiento y el incremento de esfuerzos para renovarse; explorar la posibilidad de otorgar financiamiento a plazos mayores de un año; pedir a los estados que formulen un plan de desarrollo de sus escuelas normales, y hacer un seguimiento de ellas” (*ibid.* pp. 296-297).

Por último, esta revisión somera y apretada de las acciones llevadas a cabo por la SEP con sus fortalezas y debilidades, sus avances y limitación sobre la revaloración magisterial, nos parece importante concluir con los siguientes comentarios de Reyes Tamez:

Abrir la formación del magisterio a otras instituciones del tercer nivel, públicas o privadas, para ampliar las opciones y estimular la competitividad mediante concursos de oposición y un nuevo sistema de ingreso.

La actualización del magisterio, en su opinión, debe estar guiada por un nuevo perfil del docente, un maestro mejor formado, que tuviera competencia en otro idioma, capas de usar las tecnologías de informática, que tuviera un concepto integral de su formación, que buscara despertar en alumnos el interés y la capacidad de aprendizaje. No podemos pedirles que logren estas características con sus estudiantes si ellos mismos no las tienen.

Estoy de acuerdo con que CM no está cumpliendo con su propósito (de incidir en mejorar la calidad de la docencia) ni hay ningún resultado significativo para la calidad de la educación. Tenemos que replantear los términos y alcances de estas evaluaciones [...] CM tiene que cambiar integralmente: las evaluaciones que se realizan son sumamente costosas y no tienen impacto. Definitivamente CM

no ha respondido al interés y a las expectativas que se tenían. Debemos comprometer su rediseño con el sindicato (*ibid.* pp.298-299 y 310-311).

Participación social

Antecedentes

Hablar de participación social supone considerar a una sociedad organizada. En este sentido, la participación social tiene que ver con la evolución e institucionalización jurídica y política de la sociedad civil y su conformación en un Estado. Históricamente, en forma paralela el Estado ha atravesado procesos de conformación desde las comunidades humanas políticamente organizadas, como la *polis* griega y la *civitas* romana, hasta el Estado-Nación o lo que estamos presenciando con la globalización el Estado “Red” como lo denomina Manuel Castells.¹⁶⁵

En este proceso, una de las ideas que dan origen al Estado Liberal de Derecho, es que el libre funcionamiento de la sociedad supone la salvaguardia de derechos que se entienden inalienables y anteriores al Estado, y que consisten en la libertad, la propiedad y la seguridad. De estos, las libertades civiles, económicas y de pensamiento son las libertades que garantizan al individuo los derechos de discusión y de participación.

Por otro lado, el nacimiento del Estado Social de Derecho es el resultado de la convergencia de varios factores, entre ellos es importante mencionar: las luchas de la Clase Trabajadora; el Estado Socialista Marxista; la Revolución Mexicana; la Constitución de Weimar; la Crisis Económica del Capitalismo de 1929; los Partidos Socialdemócratas y el Welfare State, que establecieron un nuevo contrato social sobre el derecho al trabajo; la lucha contra la pobreza, los riesgos sociales; la igualdad de oportunidades, etc., y dieron una nueva configuración a los derechos tradicionales y a la participación social.

Con este marco de sustentación podemos coincidir que durante el siglo XIX y hasta la revolución mexicana no se dieron las condiciones de una sociedad organizada¹⁶⁶ que interactuara con un sistema educativo público, más bien, se

¹⁶⁵ “el Estado-Nación está evolucionando hacia formas más flexibles de organización Estado-Red que establecen alianzas variables entre diversos niveles de poder, hacia abajo: los niveles regionales y locales; hacia arriba, los niveles supraestatales y hacia fuera, la presencia de ONGS. que se vinculan más allá de éstos niveles”. Duran, Víctor Manuel. Estado social de derecho, democracia y participación. <http://www.atal.org/movimien11a.htm>.

¹⁶⁶ se tenía un gran territorio, fragmentado por su accidentada geografía, con una población étnica diversa y una economía en crisis que tuvo que recurrir a préstamos forzosos entre sus pobladores y del exterior y a impuestos nacionales. El grupo en el poder se encontraba fraccionado y enfrentado entre sí, lo que provocó una larga serie de guerras internas a las que se añadieron invasiones extranjeras. A esta situación se sumó el insuficiente sistema de comunicaciones, una gran población analfabeta y una intervención centralizadora del

expidieron una multiplicidad de normas para la construcción de un sistema educativo mexicano, que como lo hemos señalado en la mayoría de los casos obedecieron, por la corta duración de los gobiernos, a dar legitimidad a la posición minoritaria en la búsqueda de una ideología e identidad política.

Es a partir de los años cuarenta, cuando se inicia una serie de cambios en la economía, la política, y las ciencias; cuando la sociedad mexicana se transforma de forma acelerada en una sociedad predominantemente urbana. Es cuando podemos hablar de una incipiente participación social, con la reforma educativa y la organización sindical. Sin embargo el carácter corporativo del sindicalismo y un régimen autoritario y monopólico vigente durante siete décadas, excluyen la participación de la sociedad en la educación.

Toda cultura política se construye a partir de prácticas institucionales que dejan un saldo de conocimientos y valores respecto del funcionamiento del sistema político y de las instituciones sociales: valores como el respeto a la legalidad y las normas, la corresponsabilidad, la igualdad de todos ante la ley, el cuidado y la preservación de los bienes públicos, o el pluralismo y la tolerancia, se trasminan a los comportamientos colectivos a partir de prácticas cotidianas que, en el caso de México, eran o muy débiles o inexistentes hasta finales del siglo XX no es de extrañar que en este contexto reforzara la exclusión de los ciudadanos de la escuela pública (Latapí, 2004 p. 314).

Es hasta la firma del ANMEB, cuando se incorpora la participación social de manera formal en la educación, por iniciativa del entonces secretario de Educación Ernesto Zedillo.

Evolución después del ANMEB

Una de las estrategias importantes que se asientan en el acuerdo es que mediante este, se comprometen las voluntades de los órdenes de gobierno, de la SEP y el SNTE, para fortalecer los niveles de participación de la comunidad en las labores cotidianas de la educación y en la reorganización del sistema escolar. Este sistema contara con una estructura que parta de la escuela hacia la comunidad municipal y después hacia la entidad federativa y la federación.

Esta estructura organizativa tendrá responsabilidades, uso de recursos, coordinación con los órdenes de gobierno y creará figuras colegiadas en la que estén representados los actores educativos. Además tendrá funciones de gestión ante otras autoridades. El avance más concreto en la política de participación social es:

poder, ejercido por caudillos militares, jefes eclesiásticos y caciques que inhibían toda participación de carácter democrático.

La creación, el 26 de agosto de 1999, del Consejo Nacional de Participación Social (CONAPAS), con una composición bastante compleja de 50 miembros (de los cuales al menos 15 son funcionarios) y un mecanismo de rotación de sus miembros aún más complejo. En diciembre de ese mismo año se aprobó su estatuto interno que estableció siete grupos de trabajo. Las principales críticas que se han hecho al CONAPAS son su concepción oficialista y su composición: todos sus miembros o son designados o son invitados por el secretario de Educación o los secretarios estatales. Esto, aunado a su pesada estructura, indica que se prefirió jugar a la segura la carta de la participación social y se pretendió adoptar un criterio de representación, basado en las zonas geográficas, en vez de abrir un espacio a las expresiones espontáneas que pudiera tener la sociedad (*ibid.* pp. 316-317).

Según los testimonios de los secretarios J.A.P. y M.L., es la política que más rezago y menos resultados presenta, señalan que la causa principal ha sido la resistencia del SNTE a aceptarla. Se ha generado una actitud del magisterio en el sentido de que la escuela es su territorio exclusivo.

Planteamientos actuales

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 pretende perfeccionar las estructuras de participación en el nivel nacional a partir de: la reestructuración del Consejo Nacional de Participación Social en Educación Básica; y de la creación de los Consejos Consultivos de Vinculación para la Educación Media Superior y Superior, con el propósito de recoger la opinión de los sectores productivo y social para enriquecer las políticas que establezcan los responsables de estos niveles educativos. Para ello, se ha planteado la meta de reestructurar el CONAPASE y poner en marcha los nuevos organismos en 2002.

Asimismo considera promover el desarrollo de nuevas formas de participación social en el nivel local, explorando estrategias en el ámbito escolar o institucional y transitar del esquema de participación social centrado en la solución de insuficiencia de recursos e infraestructura, a un esquema de colaboración para el mejoramiento de la calidad de la educación en el ámbito escolar.

En opinión de Reyes Tamez:

Admite que los Consejos de Participación Social, sobre todo a nivel de escuela no han funcionado del todo bien. En particular se está procurando que los padres de familia participen en aquellos aspectos que puedan evaluar, como la asistencia y puntualidad de los maestros, el respeto a las normas y otros, pues son parte de la comunidad educativa. Especialmente en las escuelas del programa Escuelas de Calidad se presta atención a que el proyecto escolar cuente con el respaldo de los padres.

En materia de participación social reconoce, que falta precisar muchos aspectos operativos. Ya se están publicando regularmente en la internet los resultados de las evaluaciones por estado y se publicarán también por municipios y aun por escuelas (*ibid.* p. 320).

2.2 Descentralización de Unidades UPN

La UPN fue creada en agosto de 1978 a petición de la cúpula del Sindicato nacional de Trabajadores de la Educación, con el propósito de revalorizar la función magisterial, bajo demandas de “recalificación, reconocimiento profesional, ascenso socioeconómico y resignificación social de la base magisterial. Sin embargo, en la lucha interburocrática por el diseño y fundación del proyecto universitario para la UPN, entre el modelo tecnocrático “elitista” de la SEP y el modelo corporativo “masivo” de los dirigentes del SNTE”,¹⁶⁷ se impuso el modelo de la SEP. Los dos modelos proponían proyectos educativos basados en la docencia y la investigación, con una estructura burocrática vertical, tipo militar y con un alto grado de profesionalización.

Es importante señalar también, que la creación de la UPN, no sólo tiene sus orígenes en la fundación de la institución como tal, sino que es parte de un proceso que se remonta a siglos pasados, producto de las históricas demandas de profesionalización docente que datan del siglo XIX. Paralelamente, en la conformación del sistema educativo mexicano, también se fue constituyendo el magisterio nacional. En sus inicios el normalismo fue una profesión libre y por tanto privada dependiente de la autoridad municipal.

Posteriormente en las últimas tres décadas del siglo XIX cambia de una profesión privada a una profesión “de Estado”. Durante la Revolución el papel del magisterio se politiza, la función docente es utilizada por el Estado como organizador de los campesinos y obreros, además de promover asociaciones gremiales de maestros con el objeto, de defender los intereses de los gobiernos revolucionarios. Con los gobiernos posrevolucionarios y la creación de la SEP en 1921, se da una expansión de los servicios educativos y por ende del sistema de enseñanza normal rural (Arnaut, en Latapí. 1998).

Como se aprecia por lo expuesto, desde mediados del siglo XIX el control de la educación por parte del Estado, fue una pieza clave para la consolidación del liberalismo en la conformación de una ideología y una política educativa, para regular su avance cuantitativo así, como sus contenidos. Asimismo, el impulso del sistema de enseñanza normal y el desarrollo de programas masivos de formación, capacitación y mejoramiento profesional del magisterio contribuyó al control hegemónico de los perfiles de los maestros y de estos, como agentes educativos en los movimientos revolucionarios y posrevolucionarios.

Con las dos reformas educativas: la del modelo de Reorientación Programática (1945-1952); y el Plan de Once Años (1958-1964), se da un proceso modernizador en las políticas de la SEP, que como efecto desarrolla al magisterio nacional.

¹⁶⁷Para una amplia reflexión histórica de los orígenes, creación y reestructuración de la UPN, ver Jiménez, Najera Yuri. (2002). Gestación y fundación de la UPN. Académicos y Reestructuración en la Universidad Pedagógica Nacional. Tesis de maestría, México UNAM. pp.104-146.

Durante estos periodos se pueden mencionar: la reforma al Artículo Tercero y su reglamento, la unificación del SNTE, la creación de la Escuela Normal de Especialización, de la Escuela Normal Superior, la fundación del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, el Primer Congreso de Educación Normal (Saltillo, 1944) y la reestructuración de la SEP en 1941.

Durante la década de los sesenta y setenta se da el *boom* de las escuelas normales, proliferan las instituciones abocadas a la labor docente en el territorio nacional. Esto plantea dos problemas: por un lado, género que los propósitos, organización y fines de la formación de maestros se multiplicaran, que se duplicaran las funciones y ocasionó un desajuste entre el número de egresados y el mercado ocupacional del magisterio, ya que la planta de profesores se formaba en normales urbanas, privadas y estatales, tal como lo señala Alberto Arnaut:

En los sesenta, el gobierno federal expandía el mercado ocupacional del magisterio y lo hacía más atractivo, a la vez que disminuía su intervención directa en el sistema de formación de maestros rurales. De este modo, el campo quedaba libre para crear y expandir las normales privadas particulares y estatales, generalmente establecidas en zonas urbanas de distintas regiones del país. A fines de los años setenta se contrae el mercado ocupacional del magisterio, las escuelas privadas y estatales arrojan prácticamente al desempleo (un mercado cada vez más restringido y menos atractivo) a un creciente número de maestros.¹⁶⁸

Asimismo, Arnaut señala que las condiciones en estas décadas modificaron las características de los maestros en comparación con las décadas anteriores, pues el magisterio de los años sesenta y setenta responde a:

i) El agudizamiento del problema de desarraigo del maestro rural; ii) la diversificación profesional del magisterio; y iii) una elevación del nivel social de origen de los aspirantes a la carrera magisterial [mayoritariamente urbana] (*ibid*).

Frente a estas condiciones el Plan Nacional de Educación 1977-1982, proponía el Programa de Integración del Sistema de Educación Normal como solución para la integración del sistema con fines de uniformar y homogeneizar la formación de docentes en el país:

El acelerado crecimiento de los servicios educativos, la necesidad de elevar la calidad de la educación normal y el panorama disperso que ofrecen las instituciones que operan este nivel, su falta de integración en un sistema coherente que permita mejorar la calidad

¹⁶⁸ Arnaut, Alberto. (1996). Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1994. México, CIDE, pp. 146-147.

de la educación que se imparte y lograr vincular más estrechamente a los planes de desarrollo del sistema educativo nacional y del país en general son algunas de las razones que han determinado la adopción de este programa.¹⁶⁹

Desde la perspectiva planteada en el PNE, esa heterogeneidad en la formación del magisterio se debe a problemas de planeación y eficiencia de las escuelas normales y de coordinación entre la federación y los estados:

Por lo que se refiere a las escuelas normales de educación primaria, se observa una deficiente planeación y distribución en el territorio nacional; también duplicidad de esfuerzos y ausencia de criterios homogéneos, lo que ha generado exceso de egresados en algunas regiones y graves carencias de los mismos en áreas rurales y marginadas

No ha habido coordinación entre la Federación y los Estados que permita plantear racionalmente la formación de recursos para la educación (*ibid.* p. 10).

Con estos razonamientos la reorganización de la formación docente se instalaba en el gobierno federal y daba sentido a las expectativas de establecer una Universidad Pedagógica con una estructura institucional con el objetivo de unificar y eficientar la educación normal.

El otro problema se refiere a los contenidos, con la expansión y falta de control de las escuelas normales se había deteriorado la formación docente. Por ello el PNE, (1977) reiteraba la necesidad de otorgarle carácter universitario a la formación de maestros, con base en el recuento histórico que había efectuado sobre acuerdos establecidos en congresos y conferencias que señalan las carencias formativas del magisterio. Por ejemplo, en el Congreso de educación Normal realizado en saltillo en 1944, Rafael Ramírez señaló que:

Los maestros necesitan ser más cultos, tan cultos, por lo menos, como lo son las personas que ejercen otras profesiones, pues de no serlo, su especificidad nunca podrá alcanzar el legítimo rango de una profesión (*ibid.*, p. 7).

En el Congreso Nacional de Educación Normal de 1968, el secretario de Educación, Agustín Yáñez, señaló:

No sin la razón los más eminentes pedagogos de México vienen sosteniendo que la sola enseñanza secundaria es insuficiente para

¹⁶⁹ SEP. (1977). Plan Nacional de Educación 1977-1982. VI. Educación normal, educación tecnológica, educación superior e investigación científica, México, p. 16.

fincar la específica preparación profesional del educador, y reitera la tesis de ampliarla con estudios de bachillerato (*ibid*).

En la Conferencia Nacional de Educación, de 1970 se concluyó que:

Debe confiarse a la preparación de los maestros de cualquier ciclo de educación básica, preescolar, primaria, secundaria y preparatoria o vocacional, la categoría de una carrera profesional del nivel superior que requiera como antecedente la preparatoria (*ibid*).

En las citas anteriores se especifican claramente las valoraciones sobre la formación docente con carencias de “alta cultura” e “insuficiente”, que los maestros cuentan con conocimientos de nivel secundaria. Además se advierte una representación devaluada de la “calificación profesional” del magisterio. Ante tales valoraciones, la creación de la Universidad Pedagógica Nacional es promovida para obtener esa condición de equivalencia o nivelación, como lo señaló el SNTE en el Primer Congreso Nacional Popular de Educación realizado en Jurica en 1976:

La Universidad Pedagógica nacional es el medio a través del cual el magisterio en servicio y los maestros deben alcanzar la calificación profesional que hasta hoy se les ha negado: la Licenciatura, la Maestría y el Doctorado (*ibid*. p. 8).

Como podemos apreciar, había un marco de fundamentación político-académico para la creación de la UPN. Por un lado, estaba la insistencia de la dirigencia sindical (VR) en la creación de una institución corporativa que centralizara y controlara el sistema de formación del magisterio en el ámbito nacional, y por el otro lado, es aceptada e incorporada por el gobierno federal en el PNE 1977-1982, fundamentalmente por la falta de regulación institucional y vinculación con los planes de desarrollo del sistema educativo nacional y del país.

Por lo tanto, en la fundación de la UPN se combinaron dos procesos: por un lado, había una demanda sindical corporativa para acrecentar el poder político de VR en el sistema de formación magisterial y con capacidad política para negociar con la burocracia política de la SEP; y por el otro, había una voluntad política del gobierno federal, por la falta de regulación y control de un sistema que no daba resultados.

Finalmente el 25 de agosto José López Portillo firma el decreto presidencial de creación de la UPN y se publica el 29 de agosto en el Diario Oficial de la Federación. En su considerando el decreto señala:

Que el Estado debe promover y vigilar la formación de profesionales de la educación, y

Que la creación de la universidad pedagógica constituye la respuesta del Gobierno Federal al legítimo anhelo del magisterio nacional para consolidar las vías de su superación, acorde con las necesidades actuales del sistema educativo.¹⁷⁰

Asimismo, en sus artículos dos y cuatro dispone que:

La Universidad Pedagógica Nacional tiene por finalidad prestar, desarrollar y orientar servicios educativos de tipo superior encaminados a la formación de profesionales de la educación de acuerdo con las necesidades del país

Para ingresar a la licenciatura de la Universidad Pedagógica Nacional será necesario haber concluido satisfactoriamente los estudios de educación normal o el bachillerato (*ibid*, pp.8-9).

Era muy claro que con estos objetivos y con la designación de sus funcionarios, aunque la mayoría de formación normalista pero, ninguno identificado con la dirigencia sindical se mantenía la distancia de los proyectos de universidad entre la SEP y el SNTE.

Disconformes con los fines que se le había asignado a la UPN la dirigencia sindical inicio una campaña de presión política contra las autoridades de la UPN y la SEP, que culmina en noviembre de 1978 con el acuerdo entre las autoridades de la SEP-UPN con el Comité Ejecutivo Sindical, de que la Universidad podrá tener sedes regionales en los estados con programas académicos exclusivos para los maestros, con lo cual se crean una estructura organizacional burocrática (Weberiana) de 74 Unidades del Sistema de Educación a Distancia (SEAD), distribuidas en las entidades federativas y una cede central en la capital de la República donde se toman las decisiones académico-administrativas y presupuestales.

Con esta estructura a nivel nacional, se apilan los fines de la institución en dos ámbitos académicos: en la sede central (Ajusco), tendrá la función de absorber la matrícula de educación normal y bachillerato para ofrecer licenciaturas y posgrados; en tanto que en el ámbito de las entidades federativas ofrecerá opciones profesionales a los maestros en servicio.

Frente a este panorama, el acuerdo SEP-SNTE, somete a la Universidad a un proceso de trabajo fuerte, con tiempos cortos de respuesta y resultados rápidos en la contratación de personal, para el diseño de programas en sus dos ámbitos y modalidades y para atender los servicios educativos a nivel nacional.

Con el desarrollo y consolidación de las unidades SEAD en la década de los ochenta, también se da una expansión y diversificación de otras opciones de

¹⁷⁰ SEP. (1980). Decreto que crea la Universidad Pedagógica Nacional. México, p. 8.

formación docente, con los Centros de Actualización del Magisterio (CAM), que en su momento, entraron a la disputa y control de la profesionalización magisterial.

Sin embargo, esta expansión del modelo educativo de gestión centralizada, ocasiono una multiplicidad de problemas en diversos ámbitos como: el deterioro salarial del magisterio, que produjo inestabilidad política y movilizaciones; incapacidad para sostener una enorme maquinaria burocrática de la SEP; una enorme carga financiera representada por un gasto educativo superior al 80% sólo de la federación; intensificación de las demandas de las cúpula política del SNTE, por ampliar su participación político-administrativa en áreas de control y regulación de las decisiones pedagógicas etc. Este panorama fundamentó la descentralización de los servicios de educación básica y normal.

Con Miguel de la Madrid Hurtado cobra auge este proceso, como propósito de gobierno inscrito en el “marco conceptual de la descentralización de la vida nacional”, que en materia educativa atendía diversos fines. Uno de ellos, muy importante es desincorporar de los órganos centrales los servicios rutinarios que asfixian por la sobrecarga de tareas, la realización de otras de carácter más estratégico y prospectivo, como el establecimiento de normas y políticas, planear, evaluar y asignar recursos a programas o poblaciones. Otro es acercar los servicios y la toma de decisiones del sistema y su entorno, o sea, la escuela y la comunidad.

Con este marco, es hasta la década de los noventa, cuando el proceso descentralizador del subsistema de formación y actualización docentes toma forma en el PME 1989-1994. En el diagnóstico del subsistema, se señala que la UPN en 1979 “retomó y ubicó en sus unidades SEAD, las licenciaturas en educación preescolar y primaria 1975, que impartía la Dirección General de Educación Normal y de Mejoramiento Profesional del Magisterio (DEGENAM), pero, dicho sistema como agregado desvirtuó los objetivos originales y la convirtió en centro de capacitación” (PME 1989, p. 67).

Por ello, con el objeto de regular y ordenar “la operación de todos los servicios de formación y actualización de docentes en cada entidad federativa se integrará en un solo sistema, que incluirá a todos los servicios federales de educación normal, capacitación y actualización del magisterio, así como las unidades y subunidades de la UPN que funcionen en cada entidad”. De tal forma, que la UPN “se constituirá en la institución de excelencia del normalismo nacional a efecto de formar en ella a los cuadros académicos del subsistema de formación y actualización de docentes” (*ibid.* p.69).

En este contexto, las acciones principales eran “que los servicios de nivelación, actualización y capacitación de los maestros se integrarán a los de educación normal y a los de la UPN y operarán bajo un solo mando en cada entidad federativa. Las autoridades educativas nacionales conservarán las facultades normativas y de evaluación” (*ibid.* p.78).

Finalmente, con el ANMEB de mayo de 1992 se concreta el proceso de descentralización y se transfieren 68 unidades UPN que atienden los servicios educativos de nivelación, actualización, capacitación y posgrados del magisterio en las entidades federativas.

3 POLÍTICA EDUCATIVA EN EDUCACIÓN SUPERIOR Y SU IMPACTO EN LA UPN

3.1 Políticas educativas de los organismos internacionales

La década de los ochenta del siglo XX o “década perdida” como lo refieren algunos autores, significó un cambio en las formas de pensar y actuar de las sociedades capitalistas. El agotamiento del “*welfare state*”, caracterizado por la inversión pública y una amplia cobertura en protección y servicios sociales, marco la transición en la conformación de un nuevo modelo de acumulación económica, al cual se le denominó “neoliberal”.

La elección de Margaret Thatcher como primera ministra del Reino Unido y la de Ronald Reagan como presidente de los Estados Unidos marcan el surgimiento de la ideología neoliberal. Durante ese período las políticas económicas de estos países se orientaron a la desregulación de varios mercados, la privatización de ciertas empresas y el aumento de la competitividad, acompañadas con la disminución de impuestos a las capas más ricas de la población, por recortes al gasto social y la aparición de avances tecnológicos.¹⁷¹

En conjunto estas transformaciones abarcan los siguientes temas entre otros:

- a) una revolución tecnológica, con base en el desarrollo de redes informáticas y tecnologías de la información –informática, microelectrónica, telecomunicaciones, robótica, etc.- que en conjunto han penetrado en todas las esferas de la actividad económica y sus aplicaciones en campos como la investigación y las ciencias, han transformado la base técnica y cultural de las sociedades creando nuevos productos y materiales.
- b) La desregulación de los movimientos internacionales de capital y la interconexión de las bolsas, mercados de cambio y plazas financieras, que han configurado un mercado financiero global.
- c) La mundialización de la producción con la conformación de oligopolios que dominan la economía mundial y la regionalización del intercambio con el establecimiento de bloques comerciales. (NAFTA, UE, Bloque Asiático).
- d) Nuevas formas de explotación del trabajo y de gestión de la producción. Se produce un relevo del sistema de organización del trabajo taylorista-fordista –basado en la jerarquización de responsabilidades y en el control de los ritmos de producción, en unidades productivas con grandes masas de obreros- al sistema toyotista, en el que se potencia la polivalencia del empleado, se trabaja en equipo con cierta horizontalidad, en pequeñas y medianas unidades de producción con personal muy especializado y un alto grado de mecanización y robotización.

¹⁷¹ Theotonio dos Santos. (1999, junio). Neoliberalismo: doctrina y política. En comercio exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. 49, núm. 6.

Globalidad, internacionalización, mundialización, pensamiento único, universalismo, etc., son conceptos que se vienen utilizando en referencia a la realidad de las sociedades interconectadas e interdependientes

La globalización es un fenómeno novedoso, que tiene su base material en las comunicaciones y la informática, y se caracteriza por la rapidez y virtualidad de estos procesos. La historia ha mostrado escenarios convivenciales, ideológicos, comerciales y de influencia política que trascendieron las fronteras de los Estados-Naciones. El ecumenismo de la “República Cristiana” provoca como efecto indeseado, el nacimiento de los nuevos Estados y el ideal cosmopolita de la razón. Otro precedente de la mundialización cultural reside en el ideal de la Universidad Medieval Europea.

El engarce de la actual globalización con otros procesos del sistema capitalista habidos en el pasado, se efectúa sobre la base de construir, en el siglo XIV, un sistema económico mundial. Asimismo, la primera mundialización educativa acontece con los sistemas educativos nacionales que, por medio de las potencias coloniales, transfirieron a todo el mundo los valores de occidente. Así pues, lo novedoso de la globalización en nuestros días no es su característica de intercambio internacional, sino la rapidez y virtualidad, con que se producen esos intercambios.

Así tenemos que la globalización no sólo puede ser identificada exclusivamente como la expansión de las redes de información y comunicación a nivel mundial, ni como la desfronterización económica con el libre flujo de bienes, servicios y capitales; la globalización también indica que, por efecto del desarrollo de la ciencia y la tecnología y de las formas productivas, lo que pase en una parte del mundo tendrá una influencia significativa en otra parte del planeta.

Más aún, es éste un proceso que tiende a incrementarse, intensificando las interacciones, los intercambios y las informaciones e interconectando los modelos de organización de la vida social, productiva y política.

Así pues, la globalidad se puede percibir en una doble dimensión: como construcción ideológica de la que se recela y como realidad con la que se tiene que convivir, ésta se produce desde el momento que tiene lugar un cierto “efecto domino” en las sociedades, aunque sean diferentes, producto de procesos que la vinculan y de políticas o acciones que, procediendo de estructuras supranacionales, las obligan, pero no las determinan.

Pero a pesar de los celos que concita, la globalización es una realidad de nuestro tiempo, para comprobarlo no sólo basta con reflexionar en la existencia de diversas estructuras supranacionales de carácter militar, cultural, económico, financiero, educativo, etc. –OTAN, UNESCO, OCDE, UE, FMI, BM, NAFTA, MERCOSUR, que con sus recomendaciones, directivas, reglamentos, condiciones de préstamos bancarios, tratados o toma de posición ante problemas, hacen imposible la total

independencia de las naciones y sus políticas-, sino también, en la explosión del conocimiento, en el desarrollo de la ciencia y la tecnología y su incidencia en el ámbito laboral.

La magnitud de la globalización y sus intercambios de todo tipo hacen que los países ya no puedan controlar ni el valor de su moneda, ni los flujos de capital, ni confeccionar totalmente sus propias políticas educativas.

Es evidente que la globalización está auspiciando un profundo cambio en el reparto de los poderes de decisión, de lo que ofrece buena muestra los bancos y organizaciones multinacionales como las instituciones de Bretton Woods, especialmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cuyas intervenciones en la política educativa de los Estados en vías de desarrollo no está exenta de polémica por las condiciones “occidentales” que impone a estos países a cambio de sus préstamos.¹⁷²

En el contexto de los países regionales de América Latina -concepto según la ideología neoliberal- la crisis de los ochenta del siglo XX se materializó a partir de la crisis del petróleo, la inflación, la recesión y la deuda externa, lo que tuvo graves consecuencias en los programas sociales y educativos de esos países.

En este panorama de crisis, en materia de política educativa y en particular en educación superior según Guy Neave, “en gran parte de estos países surgió el *Estado evaluador*, expresión dada a una política hacia el sistema y hacia la ciencia y la tecnología, que liga el financiamiento a la evaluación de resultados, con un fuerte control del gasto y de las prioridades de las instituciones de educación superior por parte del Estado”.¹⁷³

En materia de educación superior, han participado intensamente organismos internacionales como la OCDE, el BM, el FMI, la UNESCO, a través de varias agencias y la CEPAL con propuestas, políticas, lineamientos para el desarrollo de ese sector educativo, las recomendaciones sobre programas de evaluación del trabajo académico de estos organismos que sintetiza Miguel Ángel Izquierdo son las siguientes:

- Para la OCDE, la transformación de las universidades implicaba la salida de la crisis, para lo cual debían vincularse con empresas productivas, diversificar sus fuentes de financiamiento, buscar mayor eficiencia y eficacia en el desempeño de sus funciones, ser más productivas y poniendo en

¹⁷² Anzaldúa, Arce Raúl E. Reflexiones sobre la formación y las tendencias educativas en el escenario actual en, Anzaldúa Arce R. E. y Ramírez Grajeda B. (coord.) (2003). Formación y tendencias educativas. México UAM-A., pp 3-60

¹⁷³ En Izquierdo, Sánchez, Miguel A. (2000). sobrevivir a los estímulos: académicos, estrategias y conflictos. Colección Educación núm. 15, México UPN. P.22.

práctica mecanismos de evaluación como los implantados en el Reino Unido y Holanda (OCDE: 1987).

- A principios de los ochenta del siglo pasado, la calidad de la educación y su evaluación se establecieron como las estrategias de la política en la transformación de las IES, de tal forma, que se recogieron y diseminaron experiencias, destinadas a la evaluación institucional y al financiamiento. Detrás de estos ejercicios de evaluación y promoción de la calidad, estaba presente la necesidad de legitimar la distribución selectiva de recursos disminuidos al interior de las instituciones, y de presentar una imagen apropiada a las autoridades financieras y a los gobiernos (OCDE: 1987).
- En la actualidad, la OCDE sigue recomendando la aplicación de esquemas de evaluación del desempeño y de incentivos positivos y negativos (los primeros complementarios a los salarios) en los procesos de la administración pública bajo el supuesto, de que los incentivos mejorarán el desempeño (OCDE: 1995). Sin embargo, sus programas de seguimiento de indicadores de desempeño, relacionados con la eficiencia, eficacia y productividad de las instituciones en que se aplican, reconocen que subsisten dificultades conceptuales y prácticas en la medición adecuada del desempeño.
- Para la UNESCO, en su documento de políticas para el cambio y desarrollo de la educación superior 1995, partía de los retos que enfrentaba este sistema e nivel mundial: relevancia, calidad, e internacionalización. En el primero incluye a la equidad, rendición de cuentas, financiamiento, libertad académica y autonomía institucional, también pone énfasis en el carácter multidimensional del concepto de calidad. A diferencia de otros organismos, recomienda poner atención no sólo en la calidad del personal académico, de los programas, del aprendizaje y de los estudiantes, sino también en la infraestructura y el ambiente académico.
- Desde 1993 insiste en sus documentos que el aseguramiento de la calidad debe estar sujeta a mecanismos de evaluación, de valoración de la calidad y de rendición de cuentas, además sugiere que en estos procesos deben participar los docentes e investigadores por el papel central que desempeñan en las IES.
- La evaluación de los académicos desde las propuestas de la UNESCO se concibe como un proceso de desarrollo profesional que incluye capacitación en servicio, esquemas de desarrollo profesional y capacitación pedagógica. En cuanto a las formas de evaluación de los académicos propone la autoevaluación, la de pares y la externa.¹⁷⁴

¹⁷⁴ *Ibid.* Pp. 24-26.

Lo que está presente en las recomendaciones de la UNESCO es que no sólo con los esquemas de evaluación se da la calidad de los académicos, sino también es parte fundamental, la distribución adecuada de los recursos, tareas remuneraciones y reconocimientos no monetarios en esas tareas, además de una política estratégica de contratación y desarrollo de personal académico, entre las más significativas se encuentran la promoción, la definitividad, el retiro y los nombramientos de profesor emérito.

3.2 Políticas educativas de la SEP y organismos nacionales (1982-2005)

Para hablar de las políticas educativas en educación superior, que impulsa el Estado mexicano a través de la Secretaría de Educación Pública y de los organismos nacionales representativos que intervienen en la definición de estas, es imprescindible, tomar en cuenta, el contexto conformado por complejas relaciones económicas, sociales y culturales que delinear las características específicas de ellas, tanto en su formulación como en su instrumentación.

Este entorno, describe profundos cambios que enfrentó el país desde la década de los ochenta, modelado por una nueva propuesta económica “neoliberal” -con una orientación de mercado cuyos principios son, el individualismo, la calidad, la utilidad y la productividad-, que determinaba transformaciones en otras esferas de la sociedad. En materia educativa, la Política de Modernización Educativa, fue una estrategia que implemento el gobierno mexicano para rearticular la educación y en particular a la educación superior, a la cual se le situó de acuerdo a esta nuevo discurso ideológico, como el nivel educativo que ocupa un espacio central en el desarrollo económico de la nación.

Así pues, con el objeto de sistematizar algunas reflexiones sobre el contenido de la estrategia, de la política de educación superior, se estructura el apartado en dos niveles de análisis: en el primero, se revisa la política económica de los sexenios de Miguel De la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari para darle contexto a la política de modernización educativa.

En el segundo, la política de educación superior, inspirada por el proyecto neoliberal, que a su vez, se trata en dos momentos históricos: el primero, que se refiere a la década de los ochenta, en el que se expone, cuáles han sido los principales actores y los pasos dados para lograr una normatividad que permita hablar de un sistema de educación superior; el segundo momento, en la década de los noventa, en donde, la principal estrategia gubernamental se enfocó en la evaluación y sus repercusiones en la toma de decisiones, inscrita en la primera mitad de la década, en la política de modernización educativa.

Como lo señalábamos en el capítulo anterior, la nacionalización de la banca anunciada por José López Portillo en su último informe de gobierno y la baja en los precios del petróleo desestabilizaron la economía y la política nacional. Particularmente se vieron afectadas las relaciones entre el gobierno y las cúpulas empresariales.

En este contexto, los gobiernos de los presidentes Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari, tenían el propósito de reinsertar a la economía mexicana a nivel mundial. La estabilidad del país exigía nuevos liderazgos políticos y nuevos estilos de gestión que garantizaran certidumbre real a los intereses empresariales.

Miguel de la Madrid Hurtado, inició su mandato constitucional bajo una fuerte política de austeridad y planteando como gestión gubernamental siete orientaciones centrales: el nacionalismo revolucionario, la democracia integral, la sociedad igualitaria, la renovación moral de la sociedad, la política integral de desarrollo con empleo y con combate a la inflación, la descentralización de la vida nacional y, como sistema instrumental para lograr estos valores sustantivos, la planeación democrática.

Las propuestas se desarrollaron a partir de:

La conformación de un dinámico y moderno sector exportador de manufacturas, que permitiera redefinir la inserción de la economía mexicana a nivel mundial. Para ello se articularon medidas de política económica que pretendían desterrar los desequilibrios generados por la política de sustitución de importaciones: reducción del gasto y déficit públicos, liberación de precios, devaluación del peso, mayor apertura a la inversión extranjera directa, políticas favorables a la concentración del capital nacional, fomento de exportaciones, racionalización paulatina de protecciones y subsidios, reordenamiento del sector paraestatal, ingreso de México al GATT y, por supuesto, la siempre reiterada contención salarial.¹⁷⁵

Estas medidas se instrumentaron a través del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Sin embargo, no dieron los resultados esperados y los síntomas del fracaso se manifestaron en 1985 con la “disminución del superávit comercial, las presiones inflacionarias y la fuga de capitales, agravado aun más, por el terremoto de septiembre de 1985 y el nuevo desplome, en 1986, del mercado petrolero y la caída de la Bolsa Mexicana de Valores en 1987”.¹⁷⁶

En 1986 se creó el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), que no se llegó a formalizar y a finales de 1987, se concretó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE). Estas medidas fueron continuadas por el gobierno de Salinas de Gortari a través de Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PACE).

Como vemos los esfuerzos del gobierno federal se enfocaron a darle un orden al manejo de la economía a través del establecimiento de programas de concertación con la burguesía nacional e internacional y con una política de austeridad, bajo un esquema de planeación. Medidas que no contribuyeron a la salida de la crisis de país, que centraba su economía en la exportación del petróleo. Insertarse en una economía de mercado requiere otros elementos centrales, como la inversión en bienes de capital y producción de mercancías.

¹⁷⁵ Ibarra Colado, Eduardo. (1998) La universidad ante el espejo de la excelencia. Juegos organizacionales, México UAM-Iztapalapa, p. 123.

¹⁷⁶ *Ibid.*

Lo que si se percibe de manera instantánea, con las medidas tomadas, es un cambio en el modelo de acumulación, la propuesta económica del gobierno de Miguel de la Madrid se encaminó, con toda celeridad a un rompimiento con la política del Estado corporativo, es decir, del populismo en su versión local del welfare state.

El proyecto económico del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari se estructuró a partir de tres ejes fundamentales. Estos los sintetiza de manera puntual Ibarra Colado:

1. *Modernización económica.* El proyecto neoliberal en México persigue asegurar la incorporación exitosa del país a las corrientes comerciales y financieras del mundo, a fin de garantizar la recuperación gradual y sostenida de su economía. Para ello se invoca la modernización económica que implica, alcanzar la estabilidad y el crecimiento y modernizar la planta industrial. La estrategia fue una línea continua con el sexenio anterior: control estricto de las finanzas públicas; eliminación de subsidios públicos injustificados; reforma del sistema impositivo para hacerlo competitivo a nivel internacional; control de la inflación mediante la concertación; renegociación de la deuda externa para reducir la transferencia de recursos al exterior y recobrar la capacidad de “financiar el desarrollo”; apertura comercial acelerada para asegurar eficiencia, competitividad y calidad de la planta industrial nacional; y promoción de la inversión extranjera. Este esquema se completa con la reforma a la Ley Monetaria que establece la eliminación de tres ceros a la moneda enero de 1993 (Diario Oficial 1992).¹⁷⁷

La continuidad y profundización de las políticas en el control del gasto público, la apertura comercial, la desregulación económica y la promoción de la inversión privada, nacional y extranjera, era la clave de Salinas de Gortari para mantener una política económica estable. Como estrategia fundamental para el desarrollo económico moderno del país, situaba al comercio como motor de crecimiento. Por ello, buscó la integración a un mercado común norteamericano -Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá- que diera la posibilidad de competir con la comunidad europea y la Cuenca del Pacífico.

2. *Reforma del Estado.* Se avanzó desde el sexenio de Miguel De la Madrid al ponerse en cuestión el populismo como vía de actuación gubernamental y al pregonarse el adelgazamiento del aparato estatal. En esta época es cuando se asume en México la crisis del Estado social-corporativo: la disciplina del gasto reflejo durante la década de los ochenta la insuficiencia de recursos para salud, educación, vivienda y otros servicios tradicionales bajo la

¹⁷⁷ *Ibid.* pp. 124-125.

responsabilidad estatal. La estrategia de la reforma se ha estructurado mediante la privatización de las empresas públicas y la profunda redefinición de la intervención estatal en la economía. Esto se fundamenta en la convicción de que la sobre presencia del Estado en la economía dejó de promover el crecimiento.¹⁷⁸

La estrategia de la reforma del Estado, se centro en la privatización de las empresas públicas. Estas, eran en su mayoría empresas privadas que se declaraban en bancarrota y el Estado populista anexo, con el fin de proteger el empleo y los derechos sociales.

Sin embargo, el Estado privatizo algunas empresas públicas que se consideran claves para el crecimiento económico del país, por la falta de capacidad para financiar su desarrollo, como Teléfonos de México, Altos Hornos de México, la Banca, entre otras medidas para reestructurar el sector paraestatal.

3. Profundización de la democracia. El tercer eje sobre el que se estructura el proyecto neoliberal corresponde a la democratización política de la nación. Es en este terreno que se encuentra las mayores debilidades por las medidas autoritarias en el proyecto de austeridad. El proyecto se sustenta en la modernización económica, la reforma del Estado y la participación solidaria de la sociedad. El liberalismo social que se constituye en su marco ideológico.¹⁷⁹

Ahora bien, para adentrarnos y ubicarnos en el terreno educativo, es bueno iniciar comentando que existe una normatividad, concretada en una serie de leyes, reglamentos y documentos que ordenan y dan sentido al sistema educativo mexicano.

El plan nacional de desarrollo,¹⁸⁰ constituye el documento básico de gobierno donde se señalan las políticas, los objetivos y la instrumentación de estrategias para lograr los resultados que requiere el desarrollo del país, y del cual se derivan, las políticas, objetivos, y líneas generales de acción del sector educativo.

Este plan, parte de las disposiciones jurídicas que en la materia existen como, el artículo 3o. de la Constitución Política, la Ley General de Educación y la del tema que nos ocupa, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.¹⁸¹ En el ámbito institucional leyes orgánicas y decretos de creación, en el caso de organismos desconcentrados de la SEP.

¹⁷⁸ *Ibid.* p. 126.

¹⁷⁹ *Ibid.* pp. 128-131.

¹⁸⁰ En 1982-1988 se elabora el primer plan sexenal de gobierno y el primer plan nacional de educación producto de la crisis económica.

¹⁸¹ Esta ley se promovió en 1978 entre la ANUIES y la SEP

1978 fue un año muy importante para la normatividad de la educación superior, pues es cuando se promueve la Ley de Coordinación de la Educación Superior entre la ANUIES y la SEP, con el fin de establecer las bases para la distribución de las funciones educativas en los tres ordenes de gobierno y la asignación de recursos bajo lineamientos y prioridades nacionales. De tal forma que asigna a la federación las funciones de:

Promover, fomentar y coordinar acciones que vinculen la planeación institucional e interinstitucional con los objetivos, lineamientos y prioridades que demanda el desarrollo integral del país; favorecer, con la participación de las instituciones la evaluación; auspiciar la concertación de acciones y apoyar a este nivel educativo mediante la asignación de recursos públicos federales.¹⁸²

En ese año también se crea, a iniciativa del entonces secretario de Educación Pública, Fernando Solana Morales y promovido por la ANUIES, el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES).¹⁸³ Este sistema de planeación, enmarcado en el sexenio de José López Portillo –de la expansión y crecimiento del sistema de educación superior-¹⁸⁴ muestra la voluntad explícita del Estado para coordinar y racionalizar las acciones del gobierno hacia las universidades públicas.

Como dice Javier Rojas, dada la naturaleza heterogénea del sistema de educación superior, el carácter autónomo de las universidades y donde intervienen organismos y asociaciones no gubernamentales como la ANUIES, el SINAPPES constituye el campo de acción social en el que se elaboraron los planes y programas de educación superior y en el que se negociaron las políticas educativas. Además se establecieron como principios orientadores la “coordinación” y la “concertación” interinstitucional e intersectorial dado el carácter de autonomía universitaria, de ahí también, el carácter indicativo de la planeación.¹⁸⁵

¹⁸² Poder Ejecutivo Federal. (1989). Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. p.124.

¹⁸³ ANUIES. (1978). XVIII Asamblea Nacional, Puebla.

¹⁸⁴ “La llegada de cohortes crecientes de alumnos al final de la primaria y la secundaria, hizo que en el sexenio de de Echeverría (1970-1976) la presión de la demanda se transfiriera a los niveles siguientes, dando inicio a una época de crecimiento sin precedentes de la educación media superior y superior, que se afrontó con una política de apoyo a la creación de nuevas instituciones en esos niveles: el Colegio de Ciencias y Humanidades, el Colegio de Bachilleres, las escuelas nacionales de estudios Profesionales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana, el crecimiento de las universidades públicas y de institutos tecnológicos en los estados, y el desarrollo de la educación superior privada”. Política continuada en el sexenio de López Portillo. Martínez, Rizo Felipe. (2001 septiembre/diciembre). Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001. Revista Iberoamericana, núm. 27, OEI.

¹⁸⁵ Mendoza, Rojas Javier. (2002). Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador. México CESU-UNAM, pp. 52-54.

Para la instrumentación de este sistema en 1979, se crearon cuatro instancias de planeación, la Coordinadora Nacional de Planeación (CONPES), ocho Consejos Regionales (CORPES), 31 Comisiones estatales (COEPES) y unidades institucionales. Sin embargo, estas instancias tuvieron poca presencia en los niveles instituidos.

La importancia del sistema se dio de acuerdo a sus principios de creación, se abrió un espacio para organizar las actividades y los programas institucionales de educación superior, con base en la planeación y articularlos con el proyecto de desarrollo económico y social impulsado por el gobierno. La CONPES introdujo un modelo indicativo de unidad institucional de planeación con cinco áreas: planeación y estudios, programación y financiamiento, organización y procedimientos, informativa y normativa.

LOS PRIMEROS ESCENARIOS DE CAMBIO

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), como lo hemos señalado, la crisis económica y la deuda externa rigieron la política, el Estado castigó drásticamente al gasto público en todos los sectores, el financiamiento a la educación superior no fue ajeno a esta situación. La demanda estudiantil y el financiamiento estatal, que habían sido motores de la expansión en los dos sexenios anteriores, cambiaron.

Los primeros años de ese sexenio estuvieron orientados por el Programa Nacional de la Educación Superior, PRONAES (1984-1985), cuyo interés explícito fueron las actividades académicas (estudios, reuniones y formación de recursos). Los últimos años de ese gobierno se rigieron con el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, PROIDES (1986-1988), que dio mayor importancia a los mecanismos de coordinación y concertación interinstitucional, cuyo punto central fue apoyar la Planeación de la Educación Superior.

El objetivo principal del PROIDES fue, por un lado, dinamizar los procesos de coordinación que incidieran en una mayor articulación entre el conjunto de instituciones de educación superior y , por otro, atender a las necesidades y requerimientos particulares de cada institución, subsistema o región, a partir del fortalecimiento del SINAPPES, creado diez años antes en el seno de la COMPEPES.

LOS ESCENARIOS DE LOS NOVENTA: MODERNIZACIÓN Y EVALUACIÓN

Entre 1989 y 1990 aparecen dos documentos que permiten analizar las políticas gubernamentales hacia la educación superior: el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, y la Propuesta de Lineamientos para la Evaluación de la Educación Superior.

El Programa de Modernización Educativa

El programa fue presentado por Salinas de Gortari el nueve de octubre de 1989. En el modelo de modernización educativa se establecen tres componentes fundamentales, a saber: el básico, el innovador y el complementario. El primero, centrado en la educación primaria, se encamina a ofrecer "... un conjunto fundamental, integrado y suficientemente sólido de aprendizajes para asegurar una formación esencial, propiciar una vida de calidad y, al mismo tiempo, la oportunidad de desarrollar, profundizar o perfeccionar posteriormente los conocimientos".¹⁸⁶ Sobre esta base se estructurarían la educación preescolar, secundaria y media superior.

El segundo componente "el innovador" estaría adscrito a la educación superior, y su tarea primordial sería el desarrollo de la ciencia, la tecnología y las humanidades. Y el componente complementario adquiriría un sentido regulador de insuficiencias y carencias, primordialmente orientado a la educación de adultos y la formación para el trabajo.

En relación a la educación terciaria, señala que "la educación superior es el motor de la innovación y de la alta calificación de los mexicanos para las tareas del futuro. Es también el componente que puede aportar nuevos conocimientos y, así, nuevas modalidades de formación académica que soporten el esfuerzo de modernización de todo el sistema educativo...".¹⁸⁷

Para el cumplimiento de estos propósitos, la modernización apoya las acciones que permitan a las Instituciones de dicho nivel educativo cumplir mejor con sus fines, sustentado en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, en el Programa Integral para el desarrollo de de la Educación Superior (PROIDES), y en el marco de la (COMPES) y demás órganos a nivel regional y estatal.

En este contexto guía sus objetivos nacionales al, mejorar la calidad de la educación superior, atender a la demanda y vincular a la educación superior con las necesidades del desarrollo nacional, evaluación y reordenación interna de las instituciones. Para ello propone seis estrategias:

1. Descentralizar y regionalizar.
2. Ampliar el campo de concertación y operatividad de las instancias de coordinación.
3. Simplificar y agilizar los procedimientos de la administración pública respecto a la educación superior.
4. Apoyar decididamente a la educación superior.
5. Aplicar de manera óptima los recursos disponibles, y

¹⁸⁶ Programa para la Modernización Educativa *Op. Cit.* pp. 26-27.

¹⁸⁷ *Ibid.* pp. ix-x.

6. Evaluar permanentemente los logros y procesos de la educación superior.¹⁸⁸

Estas estrategias ponen el acento en la reforma de las instituciones con criterios cualitativos para orientar los esfuerzos a una formación adecuada a las necesidades del saber y de los procesos productivos; de igual forma, se subraya la necesidad de reforzar la evaluación y el desarrollo institucional planificado, con el fin de elevar la racionalidad y mejorar la eficiencia y la eficacia de las instituciones; también se hace énfasis en la expansión gradual de los servicios de las instituciones que no han alcanzado dimensiones críticas, acompañada de medidas de apertura de nuevas opciones, con el establecimiento de nuevos mecanismos de acreditación de conocimientos adquiridos fuera de las aulas y la ampliación de opciones de educación abierta; por último, se señala el fortalecimiento de las actividades de formación y actualización permanente del personal académico como un elemento central en la calidad de la enseñanza, Todo esto, en el marco del SINAPPES.

LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La política de evaluación se inscribía en el Programa de Modernización educativa, como una herramienta que permite orientar la toma de decisiones para dar racionalidad, funcionamiento y fomentar el desarrollo del sistema. De tal forma, que se planteaba como meta en 1989, la instalación de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior en el seno de la COMPES, para impulsar un proceso nacional de evaluación del sistema de educación superior con el objeto de determinar sus niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad.

Así el 23 de noviembre de 1989, se instala la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), bajo los criterios que orientan su trabajo propuestos en el PME, que dan lugar a cinco líneas de evaluación derivadas de la configuración del sistema educativo Nacional. Estas son: evaluación del desempeño escolar, evaluación del proceso educativo, evaluación de la administración educativa, evaluación de los efectos de la política educativa y evaluación del impacto social de la educación.¹⁸⁹

Esta comisión se conformó por nueve miembros: cinco representantes del gobierno federal, integrados por el Secretario de Educación Pública, quien la preside, el Subsecretario de Programación y Presupuesto de la SPP, y los Subsecretarios de Coordinación Educativa, de Educación Superior e Investigación Científica, y de Educación e Investigación Tecnológica de la SEP; los otros cuatro

¹⁸⁸ *Ibid.* pp. 130-132.

¹⁸⁹ *Ibid.* pp.179-189.

miembros, eran tres rectores de las universidades de Guadalajara, Veracruz y UNAM, y el Secretario General de la ANUIES.¹⁹⁰

En su programa de trabajo se aprobó la elaboración de un documento que presentara el marco de referencia y un conjunto de criterios, indicadores y procedimientos para orientar la evaluación, así con las observaciones y modificaciones a la segunda versión. El documento se presentó para la consideración de la Asamblea General de la ANUIES, en su IX Reunión Extraordinaria del 12 y 13 de julio de 1990 en Tampico, Tamaulipas.

Cabe destacar de este documento, la orientación que se delineó para el marco conceptual del proceso de evaluación, el cual se estructuró en tres apartados como son: la función, atributos y organización de la evaluación, en el primer apartado, se incluye a la planeación integral como un instrumento de articulación y respuesta social y donde la evaluación es un medio para conocer los objetivos y sus avances, la eficacia, impacto y eficiencia de las acciones realizadas, a partir de esto se pretende que la evaluación de la educación superior incida en dos aspectos:

- a) El auto conocimiento de cada una de las instituciones de educación superior y del sistema en su conjunto, y
- b) Definición de políticas y asignación de recursos extraordinarios como medio para impulsar más racionalmente las funciones, programas y proyectos institucionales.

El segundo apartado, asume como atributo distintivo que la evaluación es un proceso orientado a la toma de decisiones, aunque reconoce que está altamente determinada por factores personales y políticos, para ello toma en cuenta dos visiones más: la holística, como un conjunto de acciones; y la dimensión axiológica, como un esquema de valores relacionados con el compromiso social.

El último apartado, implica la metodología para llevar a cabo el proceso de evaluación, es decir, la toma de decisiones sobre qué evaluar, cuándo evaluar, quién y cómo evalúa.¹⁹¹

Con la llegada de Ernesto Zedillo Ponce de León a la presidencia de la República, y con el hecho de que había sido titular de la SEP, se vislumbraba un alto grado de continuidad con las políticas educativas de Carlos Salinas de Gortari.

Como sus dos últimos antecesores, Ernesto Zedillo Ponce de León, utiliza el método de la consulta popular como eje en la estructuración de su política

¹⁹⁰ SEP. (1990). Evaluación de la Educación Superior. Lineamientos generales y estrategias para evaluar la educación superior. Cuaderno 5 Modernización Educativa 1989-1994. P.30.

¹⁹¹ *Ibid.* pp. 41-49.

económica, social y cultural, para dar confianza y certidumbre a la sociedad ante las recurrentes crisis sexenales.¹⁹²

Frente a este panorama, el discurso se orienta a finales del Siglo XX, a establecer profundos cambios en los comportamientos para aspirar al desarrollo, y estos, sólo pueden ser producto de la educación. En consecuencia, se considera a la educación factor estratégico de desarrollo en un contexto de avance de nuevas tecnologías de la información que borra literalmente las fronteras y vigoriza la tendencia hacia la mundialización, en un mundo cada vez más interdependiente.

Estos cambios traen problemas implícitos que hay que atender, los cuales se centran en dos ámbitos. Crecimiento y diversificación del sistema para adaptarse a un nuevo paradigma educativo. Por ello, los propósitos fundamentales del Programa de Desarrollo Educativo se inscriben en la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación.

Los ejes de la política en educación superior, se centraron en brindar apoyo a las acciones en: la formación y actualización de maestros; creación de nuevas modalidades educativas y reforma de planes y programas de estudio -con criterios de calidad, avances en el conocimiento, pertinencia y eficiencia de recursos-; la autoevaluación y evaluación externa de las instituciones y programas académicos, el aprovechamiento escolar y calidad docente; definición y utilización de criterios nacionales para la evaluación de la calidad, la participación de los pares y la evaluación colegiada.¹⁹³

3.3 Modernización del sistema educativo superior. Las estrategias.

En la última década del siglo XX, México se insertó en la política de modernización, al llevar a cabo una serie de cambios para renovar las prácticas y estructuras nacionales, de acuerdo con los cambios manifiestos en el orden mundial.

La educación como parte de estas políticas nacionales se inscribió en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, y fue planteada, como una convocatoria político-social encaminada a reformar las estructuras y actividades del sistema educativo mexicano. Se trataba de fortalecer la cobertura y elevar la calidad de la enseñanza a fin de lograr, por un lado, una redistribución del ingreso por la vía educativa y, por otro, afianzar el proyecto reactivador de la economía en el contexto de las transformaciones mundiales.

¹⁹² “El Programa recoge las contribuciones que efectuaron los participantes en los diez Foros de Consulta Popular del sector educativo con vistas a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. en los Foros de Consulta Popular se abordaron los temas de justicia educativa, educación básica, educación media superior y superior, organización del sistema educativo, participación social, formación de maestros, educación para adultos vinculada con las necesidades sociales y productivas y educación y sociedad”. Poder Ejecutivo Federal. Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

¹⁹³ *Ibid.* pp.145-146.

La importancia de la educación y en particular de la educación superior se puso en evidencia en esa misma década, con el desarrollo de la llamada sociedad del conocimiento. La competitividad de la economía se basó cada vez más en los avances tecnológicos y cada vez menos en la existencia de materias primas y en la baja remuneración de la mano de obra, con lo cual el avance de las ciencias básicas y aplicadas se volvió estratégica.

En este marco, la educación superior concitó diversas reflexiones en muchos países, lo que generó un debate sobre su futuro en el mundo. Entre los estudios abordados destaca el del carácter de los sistemas educativos y la necesidad de revisarlos y transformarlos para enfrentar demandas de una nueva naturaleza asociadas a un mundo globalizado en el que se encuentra interconectadas las sociedades nacionales.

En estos estudios empezó a cobrar relevancia el propósito por mejorar la calidad de la educación y los retos sobre financiamiento, equidad, pertinencias etc., que se le presentan a la educación superior.

En México, como lo establecen los Planes y Programas Nacionales Educativos de cada sexenio desde de Miguel de la Madrid Hurtado, hasta el presente régimen, nos permiten ubicar ya como política de Estado,¹⁹⁴ a la calidad de la educación, que se convirtió en un propósito estratégico en la formulación de la política educativa y en torno a la cual, se estructuraron el resto de las políticas educativas, de esta manera, se fue conformando paulatinamente un proyecto de Modernización de la Educación Superior.

En este contexto, la política en educación superior adopto dos estrategias, para enfrentar el problema sobre calidad: la planeación y la evaluación. La primera tuvo su momento histórico en la década de los ochenta del siglo pasado y tiene como su antecedente el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES); la segunda, se ha mantenido desde la década de los noventa de ese mismo siglo y su antecedente es la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA).

La planeación de la educación superior

Es importante establecer como antecedente que, en la década los setenta del siglo XX, la relación de la educación con el sector gubernamental empieza a cambiar, la educación superior cobrara importancia a partir de su expansión, de su creciente complejidad, y sobre todo de la demanda cada vez más fuerte de financiamiento estatal. Es en este sentido cuando se puede hablar de políticas de

¹⁹⁴ Es importante hacer una precisión conceptual sobre las políticas públicas para distinguir entre políticas de gobierno y políticas de Estado. Estas últimas se caracterizan como lo señala Daniel Levy porque estas representan un concepto más extenso y transitorio, de largo plazo. En. Mendoza Rojas. *Op. Cit.* pp.21-22.

educación superior, porque hay una intervención gubernamental relacionadas con el desarrollo de este nivel educativo.

En esos años las acciones de los programas de gobierno tanto federal como estatal estaban enfocadas a la expansión de la educación superior, en ese sentido, el propósito central radicaba en multiplicar y diversificar las oportunidades educativas. La combinación de la demanda particularmente elevada debido al crecimiento demográfico, con algunas limitaciones de recursos públicos por la pobreza y la ineficiencia de los sistemas fiscales hizo, que la importancia que se atribuye teóricamente a la educación, muchas veces no se vea confirmada por la asignación presupuestaria correspondiente.

Además, había la preocupación tanto en el gobierno como en las instituciones universitarias, por los impactos que pudiera causar el proceso acelerado de crecimiento de la matrícula y los consecuentes efectos en la calidad de la educación, ante la falta de mecanismos de regulación.

Esto motivo que en 1978, se creara el SINAPPES, y tal como lo señalamos en el apartado anterior, este constituyó el campo de acción social donde se negociaron las políticas educativas y se elaboraron los planes y programas para educación superior, desde el ámbito nacional hasta el institucional. Asimismo, como espacio de concreción e instrumentación de políticas y estrategias, se diseñó con un corte sistémico las instancias de: la COMPE, la CORPE, las COEPES y las institucionales.

El PRONAES y el PROIDES elaborados en el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado fueron los antecedentes que delinearon, orientaron y dieron continuidad para la construcción del PME. Las condiciones en las que se desarrollaron estos programas nacionales fueron de crisis y austeridad. La política de reducción de gasto público en educación pretendía crear las condiciones para un nuevo modelo en las IES.

Ello implicaba desalentar el ingreso a las universidades, reorientando la demanda educativa hacia la formación de cuadros técnicos; implicaba también la reorientación del financiamiento a la investigación, para apoyar selectivamente los proyectos de ciencia y tecnología vinculados al aparato productivo. Así, el fomento de investigaciones dirigidas a adecuar tecnología, se sobrepondría a aquellas de carácter básico. Estos ejes del quehacer educativo, se concretaron en dos instrumentos básicos.

El primero, se representó por el PROIDES, mediante el cual se intentó un mayor control de las IES a través de la asignación de recursos presupuestales extraordinarios. El segundo, corresponde a la creación, en 1984, del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Mediante este instrumento se intentaba retener en las IES a los

investigadores, otorgándoles un estímulo económico que compensara la pérdida de su poder adquisitivo.¹⁹⁵

Los años finales de los setentas se institucionalizó la planeación como una estrategia que reguló y dio mayor control del gobierno sobre las universidades, racionalizó y articuló a la educación superior y divulgó una cultura de planeación. Sin embargo, también tuvo limitaciones importantes para su desarrollo. Hoy se considera que los esfuerzos realizados en materia de planeación tuvieron poca aplicabilidad reduciéndose a meros ejercicios técnicos.

Sobre estas limitaciones podemos en principio mencionar el contexto en el cual se desarrollaron estos instrumentos, esta es, la famosa década “perdida” aunque en estricto sentido, se considere básicamente como tal el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado. La década de los ochenta, fue una década en la que el país se encontró en una profunda crisis, las relaciones entre los actores cambiaron, estos cambios atravesaron por procesos y tiempos de maduración para articular mecanismos e instrumentos y generar resultados. Pero al mismo tiempo se ha señalado que al interior del SINAPPES y la COMPES se autonomizaron y desarrollaron los planes y programas.

En un diagnóstico practicado en 1986, Manuel Bartlett apuntaba:

El proceso de planeación de la educación superior había obtenido dos logros importantes: el compromiso concertado entre el Estado mexicano y las instituciones educativas para planear conjuntamente el desarrollo de este nivel educativo, mediante el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior, y la generación y divulgación de una cultura de planeación. Junto con ello, señalaba los obstáculos de la planeación. Falta de participación de los órganos académicos colegiados, limitándola a las unidades institucionales de planeación; la poca articulación entre la planeación, la toma de decisiones y el quehacer institucional; limitaciones de orden metodológico; falta de voluntad política para apoyar los esfuerzos de planeación; y la complejidad inherente del proceso de planeación, dada la gran heterogeneidad y diversidad de regímenes jurídicos de las instituciones.¹⁹⁶

Aunque el SINAPPES fue una instancia donde se elaboraron los planes y programas nacionales, estos se enmarcaron en los niveles copulares del acuerdo. “No trascendieron los niveles directivos del gobierno federal, de la ANUIES y de las universidades. Hubo una mediación, sí, más fue insuficiente por haberse limitado a

¹⁹⁵ Ibarra Colado. *Op. Cit.* pp.137-138.

¹⁹⁶ Mendoza Rojas. *Op. Cit.* P. 224.

un espacio restringido de planeación y concertación en donde tenían cabida sólo los niveles directivos y no los directamente académicos”.¹⁹⁷

Otro elemento de limitación fueron los términos del acuerdo, el carácter indicativo de la planeación se derivó del carácter de autonomía universitaria, de ahí los principios de coordinación y concertación interinstitucional e intersectorial y la no obligatoriedad constituyó una de sus debilidades.

De los balances realizados en el PROIDES que sirvieron para la formulación del PME se desprenden los resultados de evaluación sobre una década de planeación y se concluye que es:

Imprescindible encontrar nuevas formas de medición y de concertación entre el Estado y las universidades; poner el énfasis en la coordinación y el desarrollo de la educación superior, más que en la planeación; pasar del nivel nacional, a la promoción de proyectos y acciones que partieran del ámbito regional y local; precisar las atribuciones y formas de relaciones entre las universidades y los gobiernos, así como entre la ANUIES y la SEP.¹⁹⁸

La evaluación de la educación superior

El texto del Programa de Modernización de la Educación 1989-1994 del gobierno del presidente Salinas de Gortari, formaliza un cambio en la estrategia gubernamental hacia las instituciones de educación superior (IES), con el propósito central de mejorar la calidad y pertinencia social de la educación. Esta se explicita en la actitud del gobierno federal de tener una mayor incidencia y control en el desarrollo de las actividades de las universidades públicas mediante la evaluación.

La evaluación, constituyó uno de los instrumentos centrales de la política de modernización de la educación superior. La centralidad que años anteriores había tenido la planeación, ahora la tenía la evaluación. Se partía de la siguiente premisa: “para mejorar es necesario medir, juzgar y comparar, y sólo mediante la evaluación sabremos cómo somos y qué nos falta para ser como queremos ser y como debemos ser” (Gago, 1992^a, p.172).¹⁹⁹

Así, la evaluación se perfilaba como una estrategia de regulación en materia de educación superior, y de vigilancia de los recursos públicos asignados a las universidades,²⁰⁰ redimensionando con esto, un nuevo papel del Estado en el

¹⁹⁷ *Ibid.* P. 225.

¹⁹⁸ *Ibid.* p. 227.

¹⁹⁹ *Ibid.* p. 240.

²⁰⁰ “la importancia otorgada a la evaluación, expresa una nueva actitud gubernamental hacia la educación superior y la ciencia, en la que se abandona la “vigilancia a distancia” de épocas anteriores, para asumir en

desarrollo de la educación superior, estableciendo de forma inicial, el Estado Evaluador, y constituyendo en adelante, una nueva relación entre el Estado y las Universidades.

El mecanismo que utilizaría como espacio de mediación y redefinición de los términos de la relación entre el Estado y las Universidades, que ya señalaba el PME, como la Comisión Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CONAEVA), fue instalada a finales de 1989. El documento que le da sustento a su creación –integración, funciones, atributos, organización y estrategias-, Lineamientos Generales y Estrategias para Evaluar la Educación Superior, establece tres procesos de evaluación relacionados entre sí, pero con propósitos diferentes, es decir, en el ámbito de intervención correspondiente, los cuales deben llevarse a cabo en forma paralela y simultánea:

a) Proceso de Evaluación Institucional. Es el análisis valorativo sobre la organización, funcionamiento y resultados de los procesos académicos y administrativos, a nivel de cada una de las instituciones de educación superior. Sus propósitos inmediatos son: 1) la toma de decisiones institucional para el mejoramiento, fortalecimiento y, en su caso, reforma de la institución; 2) la proposición de la SEP, al gobierno estatal respectivo, o a ambos, de programas especiales para la solución de problemas y la atención a necesidades urgentes e importantes, así como para el desarrollo de proyectos prioritarios; y 3) la formulación de acciones institucionales concretas para lograr el reordenamiento de áreas específicas de cada casa de estudios.

b) Proceso de Evaluación sobre el Sistema de Educación Superior en su conjunto. Es el análisis valorativo de los aspectos básicos de la problemática general de la educación superior y de sus tendencias de desarrollo.

c) Proceso de Evaluación Interinstitucional. Esta se realiza sobre servicios, programas y proyectos en las diversas funciones y áreas de la educación superior, mediante el mecanismo de evaluación de pares (miembros reconocidos de la comunidad académica nacional en áreas específicas). Su propósito es conocer y valorar las condiciones de operación y la calidad de los procesos y resultados del quehacer académico.²⁰¹

Para cada uno de los procesos de evaluación se plantearon tiempos de realización e instancias operativas. La primera etapa, de inicio, se llevará a cabo en el segundo semestre de 1990; la segunda, de desarrollo, se realizará de 1991 a 1992; y la tercera, en la que se espera la consolidación de los

adelante la conducción específica de los procesos de formación de recursos humanos y de investigación como requisito indispensable para modernización integral del país”. Ibarra. *Op. Cit.* p. 145.

²⁰¹ Evaluación. *Op. Cit.* pp. 52-53.

mecanismos del sistema, se dará a partir de 1993 hasta la conclusión del sexenio.

Con respecto a las instancias de coordinación y concreción de las tareas, en el ámbito institucional se conformará una Comisión de evaluación con funciones de coordinación del proceso, integración de información y formulación del reporte de resultados y conclusiones.

En el contexto del sistema se establecerán tres coordinaciones: la del subsistema universitario que estará presidida por la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESI), que recogerá los informes de las universidades y formulará la evaluación del conjunto de éstas para su presentación al Secretariado Técnico de la CONAEVA. Para el subsistema tecnológico, estará a cargo de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT) a través del COSNET, con las mismas funciones y operación que la SESI.

La última coordinación, la del sistema de educación superior, la guiará un grupo mixto SEP-ANUIES, que además de articular los reportes y equipos de trabajo interinstitucional en las seis áreas del conocimiento –ciencias naturales y exactas; ingenierías y tecnologías; ciencias agropecuarias; ciencias de la salud, educación y humanidades; y ciencias sociales y administrativas (CONAEVA 1990. 55-56)-, sistematizará las propuestas de criterios y estándares de calidad.

En este marco de evaluación, resulta interesante poner el acento sobre la vigilancia, que en adelante, establecería la SEP en la calidad y pertinencia social de los programas y proyectos académicos universitarios, a través de los comités de pares, cuyas funciones se avocarían a:

- 1) la evaluación diagnóstica sobre la situación de las funciones y tareas de la educación superior en un área determinada; 2) la “acreditación y el reconocimiento que pueden otorgarse a unidades académicas o a programas específicos, en la medida en que satisfagan criterios y estándares de calidad convencionalmente establecidos; 3) la dictaminación puntual sobre proyectos o programas que buscan apoyos económicos adicionales, a petición de las dependencias de la administración pública que suministran esos recursos; 4) la asesoría, a solicitud de las instituciones, para la formulación de programas y proyectos y para su implantación.²⁰²

Para la operación de esta estrategia de vigilancia y competencia por recursos económicos, se instalaron en junio de 1991, los primeros cuatro Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES):

²⁰² *Ibid.* p. 56.

Comité de Administración
Comité de Ciencias Agropecuarias
Comité de Ingeniería y Tecnología
Comité de Ciencias Naturales y Exactas

Posteriormente en enero de 1993, el secretariado conjunto de la COMPES instala otros cuatro comités:

Comité de Ciencias de la Salud
Comité de Ciencias Sociales y Administrativas
Comité de Educación y Humanidades
Comité de Difusión y Extensión de la Cultura y

Finalmente, el mismo secretariado conjunto de la COMPES instala al noveno comité de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. En la actualidad son nueve comités como se señala, a diferencia de los seis que inicialmente planteaba la CONAEVA.

Un elemento importante que le dio sentido y sustento a estos procesos fue el financiamiento, la competitividad por la obtención de recursos económicos fue la directriz que permeó los procesos de evaluación institucional.²⁰³

Con base en los resultados de los diagnósticos de las autoevaluaciones institucionales y de los reportes que presentaron un programa especial de mejoramiento y reordenación sobre programas académicos sustentados en la excelencia y la pertinencia social y en proyectos de reorganización estructural, se derivaron recursos del Fondo para Modernizar la Educación Superior (FOMES), instancia creada a principio de 1991, para financiar la estrategia de evaluación.

En ese sentido, ya se apuntaba en los lineamientos generales de la CONAEVA, que los informes de la primera etapa iban a tener repercusión en la asignación de recursos adicionales y en los procesos de definición presupuestal de 1991. Posteriormente, en 1992 se formulan cinco criterios y se dan a conocer a las universidades explícitamente para la distribución de recursos económicos destinados a apoyar proyectos que:

- 1) tiendan a consolidar o impulsar aquellos programas reconocidos nacionalmente por su nivel de excelencia académica o que presenten perspectivas prometedoras de innovación académica.
- 2) propicien o refuercen la pertinencia social de los servicios educativos, de investigación y de extensión, a la luz de los grandes retos nacionales y regionales.

²⁰³ “Para efectos de coordinación de la primera etapa, y a fin de inducir en los procesos de definición presupuestal de 1991 y de asignación de recursos adicionales en el presente año, las instituciones habrán de entregar su reporte y el programa de mejoramiento y reordenación en el mes de septiembre”. *Ibid.* p.55.

3) muestren una orientación evidente hacia el mejoramiento de la estructura, administración y funcionamiento de la institución educativa.

4) sean formulado por casas de estudio que han mostrado altos niveles en su desempeño y resultados, y que tengan congruencia entre sus procesos de auto-evaluación, planeación y desarrollo institucional, y

5) que aseguren condiciones propicias para poner en práctica, de manera adecuada, las acciones propuestas y para cumplir con las metas establecidas.²⁰⁴

Los mecanismos de financiamiento también se ampliaron a nivel individual, a través de estímulos al personal académico en función de su productividad y a la calidad de su desempeño, tal como venía operando desde 1984 con el SIN, aunque este sólo cubría a los académicos dedicados a la investigación.

En febrero de 1990 se anuncia la creación del Sistema Nacional de Estímulos al Desempeño Académico, que otorga becas al personal con mejor desempeño bajo la administración de cada institución. Su objetivo era el de recompensar la permanencia, calidad y dedicación de tiempo completo del personal académico. En su primer año de vigencia tuvo una cobertura del 30 por ciento en cada institución, con rangos de compensación salarial adicional de uno a dos y medio salarios mínimos.

Posteriormente en junio de 1992 se crea el Programa de la Carrera Docente del Personal Académico, con los mismos objetivos que el programa anterior y a través del cual las IES recibieron recursos adicionales, que para los siguientes años dichos recursos pasaran a formar parte del presupuesto ordinario.

Estos instrumentos o mecanismos que se utilizaron como estrategia de evaluación durante el sexenio del presidente Salinas de Gortari, modifico ampliamente los términos de referencia en las relaciones entre el Estado y las universidades en varios aspectos:

Primero, reforzó su política de austeridad y contención salarial y propició la deshomologación salarial modifíco del personal académico.

Segundo, atendió las demandas de la ANUIES y las universidades al canalizar más recursos económicos por esta vía.

Tercero, modifico ampliamente los términos de la negociación sindical por aumento salarial y traslado el debate a la competencia académica por recursos adicionales. Y

²⁰⁴ SESIC. (1992, septiembre). "Criterios para la asignación de recursos provenientes del Fondo para Modernizar la Educación Superior". México.

Cuarto incorporó nuevos valores en las comunidades universitarias, mediante la productividad, la competencia, la eficiencia, la eficacia y los resultados en el desempeño académico.

El sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León da continuidad tratando de profundizar las políticas educativas de Carlos Salinas de Gortari, como se explícita en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.²⁰⁵

Este Programa considera que a pesar de los avances, persiste la necesidad de fortalecer y ampliar los esfuerzos de coordinación, evaluación y planeación estratégica, para ello plantea como estrategia fundamental, la puesta en marcha de un Sistema Nacional de Formación de Personal Académico de las Instituciones de Educación Superior y la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior.

En el caso el primer sistema, el Programa señala, que el FOMES durante sus seis años de operación ha ejercido un monto de 1,600 millones de nuevos pesos, lo que ha propiciado una desatención materializada en una distribución menor de recursos destinados a elevar la calidad de la formación, actualización y profesionalización del profesorado.

Por ello, el eje de su estrategia es, impulsar la creación del Sistema de Formación del Personal Académico, con el objeto de asegurar que el sistema nacional de educación superior cuente con suficiente profesores e investigadores, y se mejore la calidad de los agentes del proceso educativo. Además de fortalecer otros programas de estímulos al desempeño académico basados en la evaluación y el apoyo individual e institucional creados en ese sexenio, como el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (Supera), administrado por la ANUIES; y en el ámbito estudiantil, la creación y operación de un Sistema Nacional de Becas.

Con respecto al segundo sistema, se señala en el Programa, que los planes y programas de algunas instituciones han mostrado importantes avances en su flexibilización, sin embargo otros se caracterizan por su rigidez académica, es decir, predominan los planes de estudio exhaustivos, con una excesiva carga horaria, elevados porcentajes de materias obligatorias y esquemas seriados que limitan la movilidad de los estudiantes.

Frente a este panorama se plantea como política la autoevaluación y evaluación externa de las instituciones y programas académicos; definición y utilización de criterios nacionales para la evaluación de la calidad, la participación de los pares y la evaluación colegiada.

²⁰⁵ “el Programa se sustenta en experiencias pasadas y programas que se hallan en marcha y que por sus resultados positivos se mantienen vigentes en los planteamientos de las organizaciones...” Poder Ejecutivo Federal. Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, p. 128.

Así, la estrategia se centra en promover la flexibilización de estructuras y programas académicos para facilitar la formación multidisciplinaria. La flexibilización de las estructuras académicas permitirá que los estudiantes participen más activamente en el diseño de su currículo académico, sin descuidar su formación disciplinaria básica, alentando también, la vinculación entre las funciones de docencia, investigación y difusión con la finalidad de propiciar aprendizajes basados en la creatividad, la innovación y la capacidad del estudiante para aprender por sí mismo”.²⁰⁶

²⁰⁶ *Ibid.* p. 150.

3.4. La UPN en el contexto de la modernización de la educación superior

Para engarzar a la UPN en el contexto de la modernización de la educación superior, nos parece necesario, en primera instancia, ubicar cuál es su misión como espacio institucional, es decir, señalar cuáles son las funciones que le fueron definidas para esta institución dentro del sistema de educación superior.

En este sentido, podemos decir que con base al Artículo primero del Decreto de Creación de la UPN, ésta fue creada como “institución pública de educación superior” (esto es, como una IES), con la importante tarea de “prestar, desarrollar y orientar servicios de tipo superior encaminados a la formación de profesionales de la educación”, según su Artículo segundo y con las siguientes funciones de acuerdo a su Artículo tercero:

- I. Docencia de tipo superior;
- II. Investigación científica en materia educativa y disciplinas afines, y
- III. Difusión de conocimientos relacionados con la educación y la cultura en general.

Ante esto, tenemos que la universidad tiene como fines y funciones, la educación superior para profesionales de la educación, y a la cual podrán ingresar los que hayan concluido satisfactoriamente los estudios de educación normal o el bachillerato (SEP. 1980. 8-9).

Estas disposiciones que la fueron encomendadas a la UPN, no satisficieron las demandas históricas de la dirigencia del SNTE, de una universidad exclusiva para maestros y dirigida por ellos, aunque se establecía una condición de equivalencia (que no incluía a los estudios) para el ingreso de los alumnos. En su afán de regular y controlar el subsistema de profesionalización magisterial, presionaron políticamente a la SEP, lo que derivó en la apertura del SEAD, como lo mencionamos en el primer capítulo.

Así pues, al agregarle otra misión a la universidad prácticamente desde su creación, motivó que su desarrollo institucional se haya centrado en la búsqueda de las convergencias mínimas entre dos sistemas de formación: por un lado, estaban los servicios educativos escolarizados en la unidad Ajusco orientados a las licenciaturas de formación; y por otro, los servicios educativos del sistema de educación a distancia (no escolarizado) en las unidades foráneas dirigidos a las licenciaturas de nivelación y los posgrados.

Con el establecimiento de estas dos funciones la UPN se constituía en una IES “*sui generis*”, esto es, se concibió como una institución con carácter universitario, con sus componentes básicos estructurados en dos ejes de la función social de la educación superior: “1) el cultivo del conocimiento, con todas las exigencias filosóficas, científicas y metodológicas que lo acompañan; y, 2) el servicio a la sociedad, como una consecuencia de la aceptación de que ciertas necesidades

generales de la sociedad requieren del conocimiento para ser solucionadas y que ese conocimiento lo pueden aportar las instituciones educativas”.²⁰⁷

Pero, su peculiaridad radica: por un lado, en la aceptación de estudiantes normalistas en su sistema escolarizado; y en la otra función que le fue agregada, la de nivelación del magisterio nacional. Ya, que existía, un consenso generalizado de que el nivel de estudios que proporcionaban las escuelas normales no era de educación superior, no tenía un carácter universitario. Lo que generó una percepción, que puso en duda la capacidad de la institución como medio para la profesionalización con carácter universitario.

Esta peculiaridad de la UPN, implicó que en el sexenio de Carlos Salinas con el PME 1989-1994, estuviera inmersa en dos procesos en su quehacer institucional. Por un lado, como parte del subsistema de formación y actualización docente quedó supeditada al programa de descentralización de la educación básica y normal, lo que implicó la federalización de 68 unidades UPN. Y por otro, como IES tenía la tarea de impulsar un proceso de evaluación institucional para determinar sus niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad.

En este marco, el secretario de Educación Manuel Bartlett Díaz (1989-1992) nombra al sexto rector de la Universidad, José Ángel Pescador Osuna, quien dura en el cargo seis meses (junio 1989-diciembre 1989),²⁰⁸ en su toma de posesión el 20 de junio, hace un llamado a la comunidad universitaria para participar en un proceso de evaluación institucional “atendiendo con ello a las demandas de adentro hechas por la comunidad académica y la DII-UP3, y a la demanda de afuera establecidas por la SEP en el sentido de que todas las universidades públicas debían autoevaluarse-, lo anterior con el propósito de diseñar su reestructuración [...]” (Jiménez 2002. 149).

Un mes después de la toma de posesión de Pescador (19 de julio), se instala la Comisión de Evaluación Institucional, integrada por 12 miembros de la comunidad (dos representantes de la autoridad, ocho representantes de los académicos y dos representantes sindicales académico y administrativo), con la finalidad de llevar a cabo una evaluación institucional, que permita recabar información sobre los principales problemas de organización y funcionamiento que obstaculizan el

²⁰⁷ Guillermo Villaseñor hace una amplia reflexión sobre la función social originaria y la asignada como elementos centrales en la función social de la educación superior. “La Función social la entendemos como la finalidad última y amplia para la cual se quiere que el sistema de educación superior y sus instituciones sirvan a la sociedad en su conjunto, y la cual les es asignada a las instituciones para instrumentar la relación que se establece entre la educación superior y el conjunto de los actores de la sociedad [...]”. Villaseñor, García Guillermo. (2004). La Función Social de la Educación Superior en México. México, UAM-UNAM, pp. 81-107.

²⁰⁸ José Ángel Pescador especialista en temas educativos, como Director del Instituto Nacional de Investigación Educativa (1978) contribuyó en la fundación de la UPN (las funciones del instituto las asumió la universidad), fue el primer jefe del área de investigación. En su desarrollo como institución la Universidad se ha caracterizado por la corta duración de sus autoridades. Con el nombramiento de Pescador se daba el sexto relevo en 11 años de la UPN.

cumplimiento de las funciones sustantivas, e integrar a diciembre de ese mismo año, un diagnóstico institucional en su primera etapa.

El 14 de diciembre de 1989, la comisión de evaluación entregó al rector de la universidad José Ángel Pescador, 32 documentos elaborados por las subcomisiones de Áreas y Unidades UPN y de las respectivas delegaciones sindicales que se integraron para esta evaluación, acordándose difundir sus resultados y elaborar una síntesis general “que pudiera contribuir al desarrollo institucional”.

En la síntesis general de la evaluación institucional de 1989, se expone los problemas y propuestas de las actividades sustantivas e incluye la visión de los trabajadores administrativos. Destacamos a continuación de este diagnóstico, las unidades UPN, y las áreas de docencia e investigación, por su relevancia que presenta en una nueva relación entre el Estado y la UPN, a partir de las políticas de evaluación de la educación superior explícitas en el PME, a saber: la descentralización de las unidades UPN, la reformulación de los contenidos curriculares, la profesionalización del magisterio, etc.

1. Unidades UPN.

El método de trabajo de las unidades UPN, fue a través de reuniones nacionales de representantes en cuatro mesas de trabajo, donde se abordaron los siguientes temas: a) planes y programas; b) normatividad, organización y funcionamiento académico-administrativo de los proyectos; c) condiciones para la descentralización; y d) estrategia de evaluación permanente en las unidades UPN.

a) Planes y programas

Los problemas y propuestas más comunes que presentan las licenciaturas en Educación Preescolar y Educación Primaria, Plan 75; Educación Básica, Plan 79; Educación Física; y Educación Preescolar y Educación Primaria, Plan 85, a nivel nacional son:

Problemas

- El enfoque académico presenta carencias en la relación teoría y práctica;
- Dificultades para la formación teórico-metodológica;
- Falta de materiales en todos los cursos;
- Incongruencia entre el excesivo contenido de las antologías y el escaso número de sesiones;
- No se tiene el tiempo suficiente para la realización del “Taller Integrador” ni un modelo para su evaluación; y
- Elaboración de nuevos instrumentos para la evaluación del aprendizaje.

Propuestas

- Realizar revisiones críticas del área metodológica de los planes que permitan rediseñar objetivos y contenidos de los cursos;
- Resignificación conceptual de la propuesta pedagógica;
- Revisión y actualización de los materiales de trabajo, utilizando elementos más didácticos en las antologías;
- Sistematización y socialización de las experiencias y criterios de evaluación del aprendizaje;
- Proporcionar más asesorías para la titulación;
- Integrar una comisión de evaluación para seguimiento de egresados; y
- Contratación de maestros de tiempo completo y medio tiempo.

b) En relación a la Normatividad, organización y funcionamiento académico-administrativo en las unidades UPN, los planteamientos son los siguientes:

Problemas

- Desconocimiento de la estructura orgánica de la UPN, y falta de comunicación entre las áreas de la unidad Ajusco y las unidades UPN;
- Ausencia de normatividad de esquemas organizativos para el desarrollo de las actividades;
- El perfil del Director es más administrativo que académico y origina desconocimiento de funciones y problemas en actividades académicas;
- La contratación de tiempos parciales no contribuye a la organización académica y el funcionamiento colegiado, parcializando los planteamientos curriculares.

Propuestas

- Consolidación de la UPN a partir de una ley orgánica;
- Elección de Directores con criterios académicos, con base a su formación y un proyecto académico, y para un periodo determinado;
- Adoptar esquemas de organización con base en la integración de órganos colegiados;
- Definir programas de actualización, formación y superación del personal académico
- Reestructurar los mecanismos de la Comisión Académica Dictaminadora.

c) Condiciones para la descentralización

Las condiciones y necesidades que plantean las unidades UPN para la descentralización son:

- Un programa de superación profesional para asesores;

- Crear órganos colegiados con carácter de decisión ;
- Elección de Directores mediante concurso de oposición y con perfil académico;
- Regularización de la planta docente previa a la descentralización;
- Preservar el carácter nacional de las unidades;
- Continuar y concluir la evaluación de cada uno de los programas que tienen las unidades;
- Que la UPN mantenga la producción, organización, control y evaluación de los aspectos académicos y normativos de la descentralización; y
- Después de la descentralización, programar reuniones locales, estatales, regionales y nacionales con las Escuelas Normales y Módulos de Capacitación, para analizar las propuestas que se han desarrollado en cada una de estas instituciones.

d) Las propuestas sobre estrategia de evaluación permanente en las unidades UPN, son:

- Dar flexibilidad a las unidades para implementar mecanismos de evaluación apropiados a sus características específicas;
- Integrar consejos de evaluación o formalizar los existentes en cada unidad, considerando objetos de estudio y proyectos realizados;
- Realizar un foro o reunión nacional para generar una estructura unificada en cuanto a perspectivas teórico-metodológicas de la evaluación; y
- Asumir el compromiso de un proceso de autogestión e implementar estrategias para una evaluación permanente y participativa.

Nos parece pertinente considerar las conclusiones que se presentan en la síntesis sobre normatividad, elaborada por la Coordinación General de Unidades UPN (CGUUPN), y su inclusión o no en el Decreto de Creación y proyecto académico.

- Hay referencias de criterios legales que dan origen a la CGUUPN (artículo octavo del Decreto de Creación), sin embargo el proyecto académico de la universidad no contempla la normatividad académica de ésta en su funcionamiento y en sus estructura interna;
- Su no inclusión en el proyecto académico ha generado al interior de la CGUUPN una serie de reestructuraciones sin una planeación duplicando funciones y pérdida de comunicación entre el área académica y el área operativa y a su vez con las unidades UPN; y
- Elaboración de una Ley Orgánica para la UPN donde se actualicen los elementos normativos que han sufrido modificaciones, así como aquellos que ante la política de descentralización requieran de una revisión y adecuación.

2. Área de docencia

El área de docencia se organizó a partir de una Comisión Interacadémica de la cual se derivaron cinco subcomisiones de trabajo, con profesores representantes de las distintas academias:²⁰⁹ a) subcomisión de perfil de ingreso y seguimiento de matrícula; b) subcomisión de planes y programas; c) subcomisión de prácticas curriculares; d) subcomisión de perfil de egresado y titulación; y e) subcomisión de apoyo logístico, que elaboraron un diagnóstico del área.

a) El análisis de la subcomisión de perfil de ingreso y seguimiento de matrícula, se sustenta en los datos correspondientes a los semestres I y II de 1987 y 1988:

- Se presenta un alto índice de calificación “no presentado”, y las materias con mayor reprobación son: matemáticas I y II, metodología de la investigación I y II, y estadística I y II, en las áreas básica e integración vertical;
- Hay un 27 y 30 por ciento de alumnos irregulares en las licenciaturas, sin embargo los promedios de aprovechamiento fluctúan entre 8 y 9.4; y
- La universidad no dispone de información sistematizada sobre las características y resultados de los estudiantes que alberga. Se requiere para fines de evaluación, planeación y control de un sistema de información de matrícula que recoja datos socioeconómicos y de rendimiento escolar.

b) Los planteamientos de la subcomisión de planes y programas son:

- Desarticulación curricular y desequilibrio entre las áreas de formación, las áreas de formación básica (AB) e integración vertical (IV) corresponden a la formación común, representan el 50% de la currícula y concentración profesional (CP) representa el otro 50%;
- Rigidez de los planes y programas de las licenciaturas, que no dan la posibilidad de materias optativas que permitan ampliar la formación de los estudiantes; y

²⁰⁹ Forma de organización del trabajo académico que “estructuraron los procesos de producción académica y dotaron de sentido a las funciones de docencia e investigación en el período 1978-1980”. Esta forma de organización continuó hasta la reorganización académica 2003-2004. Teresa Negrete hace una amplia reflexión sobre la constitución de las academias de asignatura y de licenciatura. “Las academias surgieron a partir de los cursos que conformaron el *plan general* de 1979. fueron agrupaciones de agentes cuya tarea inicial fue formular los programas de un bloque de asignaturas. En ellas se delimitaron los objetos de estudio, se definió su organización interna con el propósito de idear los programas, impartir clase, y en algunos casos, diseñar materiales de estudio para las asignaturas de las licenciaturas para maestros en servicio. [...]. Con la misma idea de academia se conformaron agrupaciones de académicos que tuvieron que plantear los cursos de las diferentes áreas de concentración profesional para cada una de las licenciaturas que se ofrecían en ese momento. Así se constituyeron las academias que atendían las carreras que ofrecía la UPN en el Ajusco. A estas se le denominaron *academias de licenciatura*”. Negrete. *Op Cit.*

- La estructura académico-administrativa de academia de asignatura o de carrera, origina aislamiento y parcialización de los conocimientos impartidos por cada una de ellas, resultando dispersión de los conocimientos que conforman el perfil de egreso.

c) La subcomisión de prácticas curriculares se avocó a conocer la situación, problemática y condiciones académico-organizativas en que se desarrolla la currícula de las licenciaturas, mediante la aplicación de 110 cuestionarios para maestros y el mismo número a los alumnos, destacando lo siguiente:

- Diferencia entre los maestros que afirman conocer los objetivos de las licenciaturas, AB e IV 45% y CP 69%, y alumnos 76%, además señala el 67% que los conocimientos de las asignaturas de las primeras dos áreas son propedéuticos;
- El 36% de alumnos considera que la relación entre los objetivos de las licenciaturas y sus expectativas de formación profesional son pertinentes;
- De acuerdo a las encuestas las evaluaciones de los programas son más frecuentes en AB e IV con 62% que en CP 34%, esto se explica, porque la última área la integran un mayor número de asignaturas;
- Falta de acuerdo entre alumnos y maestros en torno a las formas de evaluación y el método didáctico del proceso de enseñanza-aprendizaje (exposición de temas, discusión por equipos);
- El 74% de los profesores señala la preparación insuficiente de las lecturas y el bajo nivel de conocimientos de los alumnos. En cambio los estudiantes consideran como causas del bajo aprendizaje, el ausentismo, impuntualidad y falta de preparación en 60%;
- El 84.5% de los encuestados, coincide que el aspecto predominante para el plan de trabajo son las “necesidades de docencia”, esto significa que la impartición de cursos es el trabajo fundamental y en algunos casos, tal vez la única actividad; y
- El 58.1% de los maestros señala que los criterios de clasificación no son representativos de la realidad laboral y académica de la institución, por lo tanto, tienen que ser discutidos por el personal académico.

d) también la subcomisión de perfil de egresado aplicó un cuestionario a egresados de las generaciones de 79 a 84, recogiendo la siguiente información:

- La composición de los egresados en su mayoría es normalista, con un 79% de educación primaria a excepción de las generaciones 80 y 82 donde predominan los de bachillerato;
- Las causas que señalan en la baja titulación son: trabajo, falta de asesor de tesis e indefinición del tema a investigar, más seminarios e información sobre opciones y procedimientos de titulación; y
- El 97% de los egresados trabaja, de estos el 50% son maestros en servicio, el 30% ha recibido promociones por sus estudios en la UPN, de

estos últimos el 46% ha sido por ascenso de categoría, el 18% ampliación de horas y el 12% reubicación laboral de acuerdo a su profesión.

e) de la revisión de las encuestas la subcomisión de apoyo logístico concluyó que:

- Las instalaciones son inadecuadas, insuficientes e inseguras. El 94% considera que los servicios de mantenimiento de las instalaciones, seguridad, alumbrado, suministro de agua, higiene y atención médica es insuficiente y el 76% opina que el servicio de comedor no ofrece alimentos de buena calidad; y
- El mobiliario es insuficiente y no hay equipos de cómputo en las academias. Las posibilidades de becas e intercambio académico no responden en la actualidad a las expectativas del personal docente.

3. Área de investigación

El área de investigación nombro una comisión para que elaborara un diagnóstico e hiciera recomendaciones sobre los problemas que afectan el desarrollo de las actividades de investigación en la UPN. Valoraciones que me parecen centrales, y que no sólo ha obstaculizado la investigación en la institución sino que ha afectado el desarrollo integral de la universidad, considerando lo siguiente:

Diagnóstico

- Los factores que han contribuido a generar un clima de inestabilidad en la institución son: los seis rectores y nueve secretarios académicos que ha tenido la universidad en 11 años de existencia. Esto ha ocasionado ausencia de políticas institucionales claras y explícitas, que den continuidad a los programas de trabajo y coherencia a un proyecto académico de la institución. El Área de investigación, no ha estado ajena a este proceso, también ha tenido seis jefes de área y los proyectos se han impulsado y desarrollado de manera individual.
- Lo anterior ha conducido a: la ausencia de una organización académico-administrativa clara, concentración de la autoridad en una sola persona y falta de una coordinación efectiva en el área de investigación; carencia de políticas institucionales de investigación y de una mínima normatividad para el trabajo del área; asistematicidad y falta de proyección de la investigación, trabajo individual poco productivo y eventual trabajo colegiado.
- Inexistencia de una política permanente de vinculación docencia-investigación, que ha quedado sujeta a la voluntad individual y a provocado falta de continuidad y sistematicidad en el trabajo de los órganos colegiados, así como en los programas de formación, actualización y difusión; además la investigación, ha sido en los hechos, una función

secundaria que no ha recibido ni la atención ni los recursos necesarios para fortalecerla-

Propuestas

Con base al diagnóstico, la subcomisión de investigación propuso las siguientes recomendaciones:

- Ubicar el papel de la UPN en el sistema educativo nacional a partir de la evaluación institucional y no sólo en el marco de la modernización educativa;
- Redefinir el carácter de la investigación, sus finalidades institucionales, los campos de investigación (investigación vinculada a la docencia, investigación básica e investigación aplicada) y las prioridades para el sistema educativo nacional, para la UPN y para los investigadores;
- Definir la relación de la investigación que realiza la UPN con las instituciones de educación superior; universidades, institutos y centros, las instituciones formadoras de docentes y con el centro de investigación educativa que se menciona en el PME;
- Formular una política académica para la investigación en al UPN que de pautas para: establecer una relación entre las Áreas de Investigación, Docencia y Unidades SEAD, atendiendo a las modalidades de asesoría y formación en investigación educativa; y
- Promover el desarrollo de una vinculación de la institución y de sus investigadores con el gremio; establecer un programa de difusión de las investigaciones con el objeto de que puedan articularse en proyectos interinstitucionales, nacionales e internacionales.

Esta evaluación institucional estuvo marcada por una competencia interna entre representantes académicos (coordinadores de academia de asignatura y licenciatura) y sindicales (Comité Ejecutivo Delegacional y su corriente hegemónica), por la representatividad y el liderazgo académico de la evaluación institucional y de otros espacio de representación como el Consejo académico.

Sin embargo, la propuesta de evaluación no tuvo continuidad en su primera etapa, porque el 18 de diciembre de 1989, Pescador es removido de su cargo en la UPN, para atender los servicios del consulado en Los Ángeles California. Ese día se llevo a cabo la reunión de la Comisión Interna de Administración y Programación (CIDAP), en la cual, José Ángel Pescador informo de los resultados de su gestión, destacando: “el mejoramiento de las relaciones entre las autoridades y trabajadores; la culminación de los trabajos de la Comisión de Evaluación Institucional; la revisión de planes y programas de estudio de las licenciaturas y los posgrados; y los avances en la descentralización de las unidades UPN”.

Después de 52 días sin rector, el 9 de febrero, el secretario de educación, nombra al Profesor Mariano Díaz Gutiérrez (febrero 1990 a julio 1992) como séptimo rector de la UPN.²¹⁰ Durante la gestión de Mariano Díaz, la comunidad universitaria logró impulsar en distintas reuniones a nivel local, regional y nacional (Oaxtepec, Mor. Agosto 1990 y Jurica, Qro. Julio 1991) y una amplia discusión sobre la transformación académica, organizativa y política de la universidad, para redefinir la reestructuración de la institución, acuerdos que derivaron en un proyecto académico y una reorganización estructural hecha desde abajo, es decir, un modelo democrático representativo con una estructura horizontal de gobierno, formada tanto por órganos unipersonales como por instancias colegiadas representativas, paritarias y resolutivas.

Pero este modelo no fue del agrado de las autoridades de la UPN y de la SEP, por lo tanto, no fue aceptado rompiendo los acuerdos de Jurica. Esto condujo a un nuevo proceso de disputas por el modelo de universidad entre los trabajadores académico-administrativos y las autoridades, que se prolonga hasta mayo de 1992, momento en que se firma el ANMEB, modificando el panorama educativo nacional y deja inconcluso el proyecto académico de UPN, ya que traslada la relación laboral de las unidades UPN a los estados, desarticulando la participación de los representantes de estas en el proyecto de universidad. Además, Ernesto Zedillo Ponce de León secretario de Educación, nombra en julio a Olac Fuentes Molinar como octavo rector de la UPN (julio 1992 a enero 1993), acabando con las aspiraciones de un proyecto de universidad democrática para los trabajadores.

Frente al panorama de federalización de las unidades UPN y ante el temor de los efectos laborales, sindicales y académicos que trae consigo la descentralización impuesta desde el gobierno, los académicos forman un movimiento nacional académico-sindical en defensa del carácter nacional de la UPN, que incluye la defensa de sus conquistas laborales y de los programas académicos como estrategia para el sostenimiento de lo nacional, y cuyo proceso culmina con la reformulación del proyecto académico aprobado por el Consejo Académico en su cuadragésima tercera sesión ordinaria, celebrada el 9 de agosto y 6 de septiembre de 1993.

En este proceso, para no perder la costumbre, se da otro relevo en la rectoría de la UPN, el 6 de enero el presidente de la República designó a Olac Fuentes Molinar como subsecretario de educación básica (a seis meses de haber sido nombrado como rector), en substitución de Gilberto Guevara Niebla, por lo que

²¹⁰ Mariano Díaz es maestro normalista con un doctorado en lingüística por el Colegio de México. En la toma de posesión, manifestó que la “formación de cuadros docentes de alta calidad representa el instrumento por excelencia para transformar el proceso educativo a la altura de las circunstancias y se comprometió a realizar su mejor esfuerzo para alcanzar los nobles propósitos del normalismo mexicano”.

renuncia a la rectoría sin concluir la instrumentación de su propuesta de reorganización institucional.²¹¹

Como consecuencia y de acuerdo a la normatividad de la institución, la maestra Magdalena Gómez Rivera quien se desempeñaba como secretaria académica asume interinamente la rectoría. Es ratificada un mes después, el 11 de febrero como novena rectora de la UPN (febrero a diciembre 1993). Durante la gestión de la maestra Magdalena Gómez se concluyó la propuesta del proyecto académico. Sin embargo, es removida el 8 de diciembre de 1993.

En concordancia con la línea de la SEP, su tercer titular, en el sexenio salinista, Fernando Solana Morales, nombran a Eduardo Maliachi y Velasco, como décimo rector de la UPN (diciembre 1993 a junio 1996) con la finalidad de que instrumente el nuevo proyecto académico 1993, y reorganice a la institución en los términos del proyecto.

Durante 1994 y 1995, los representantes del personal académico llevan a cabo reuniones, donde debaten la nueva estructura para la institución en función de los campos de intervención del proyecto académico 93 (I. formación de profesionales de la educación; II. Desarrollo de la educación básica; III. Procesos educativos y cultura pedagógica). Del resultado de las propuestas, se resaltan los siguientes ejes:

- Instaurar órganos colegiados para la toma de decisiones,
- Establecer un conjunto de normas nacionales que regulen la vida académica en la universidad,
- Formar instancias de evaluación, dictaminación y planeación académica,
- Distribución equitativa de recursos para el desarrollo de los proyectos, y
- Atender las demandas y necesidades del sistema educativo.²¹²

Otra vez, en la misma línea, encontramos las reivindicaciones de los trabajadores académicos sobre democracia y participación en la estructuración de su proyecto de universidad, que los caracterizó desde la evaluación institucional de 1989. El 20 de enero el Consejo Académico aprueba el programa de la comisión de transición de cambio de proyectos colectivos de trabajo de los grupos académicos y su agrupación en los campos respectivos de acuerdo al proyecto académico 1993. Este proceso se prolonga hasta junio de 1996 y de nueva cuenta Miguel Limón Rojas, titular de la secretaría de educación Pública en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, remueve al rector de la UPN.

²¹¹ Olac Fuentes (1992). Hace una propuesta de reorientación para la universidad, a través del documento para la discusión en la comunidad universitaria, Reflexiones sobre el futuro de la Universidad Pedagógica Nacional. Su carácter nacional y sus funciones sustantivas. México, UPN.

²¹²UPN. (1994, 7 y 28 de julio). Plan Institucional de Desarrollo, Estructura Orgánica Académica, normatividad. Documento aprobado por el Consejo Académico en su Cuadragésima Sexta Sesión Ordinaria.

El 21 de junio, Miguel Limón Rojas, nombra a Jesús Liceaga Ángeles como undécimo rector de la UPN (junio 1996 a junio 1999). A su llegada se le presentó la propuesta de transición para la operación del Proyecto Académico 1993, lo que significaba la culminación del proceso de reestructuración de la universidad. Sin embargo, el rector desconoció dicho proceso y trató de imponer su proyecto reorganizador que planteaba la desaparición de las tres funciones sustantivas, docencia, investigación y difusión, con el fin de reasignar al personal académico en una nueva estructura especializada interdisciplinaria, basada en centros que integren las tres funciones sustantivas a saber:

1. Centro de estudios sobre profesionales de la educación, 2. Centro de estudios sobre formación docente, 3. Centro de estudios sobre procesos y contenidos de la educación, y 4. Centro de posgrado. Este planteamiento de reestructuración autoritaria, desde arriba, no fue aceptado por los trabajadores académicos, ya que hacía a un lado, la propuesta que durante mucho tiempo habían construido y consensado la comunidad universitaria, lo que condujo, entre otros problemas (política laboral, sindical, etc.), a un periodo de debate y a un referéndum por el sector académico, cuyo resultado esperado fue el rechazo a la propuesta de reordenación académica de la autoridad, por la ausencia de un proyecto de universidad y una estructura claramente definida.

Sin embargo, las autoridades de la UPN insisten en imponer su proyecto de control académico e institucional. Lo que genera, una mayor disconformidad entre los maestros y deviene en un paro indefinido de labores. El 18 de junio de 1997, el sector académico decide iniciar un paro de labores que se prolonga por 65 días, terminando el 22 de agosto.

Los acuerdos resultantes del paro entre los maestros, las autoridades de la UPN y la SEP, contempla: en primer lugar, la suspensión del proyecto de reestructuración académica vertical de la autoridad y la readscripción impuesta a este proyecto del personal académico; y en segundo, la instalación de tres mesas de trabajo: 1) reestructuración académica, 2) normatividad, y 3) asuntos laborales. Empero, la actitud de conflicto, represión e imposición que caracterizó a la administración de Liceaga, volvió a manifestarse al violar los acuerdos, que implicó el que no se instalaran las mesas de negociación.

La administración de Jesús Liceaga Ángeles “de poner orden en la casa”, más bien fue una gestión perdida, por dos razones fundamentales. La primera, porque no cristalizó la reestructuración democrática, desde abajo, de los trabajadores y estudiantes, que se había construido desde 1989, con la evaluación institucional. Y la segunda, porque tampoco se tuvo la capacidad y oficio político, para imponer el proyecto académico tecnocrático de la UPN-SEP.

Con la remoción de Liceaga el 2 de junio de 1999, se nombra a Silvia Ortega Salazar como duodécima rectora de la UPN (junio 1999 a enero 2001). Esta nueva administración se constituye con autoridades externas y la inclusión de maestros

participantes en el paro de 1997, con la intención seguramente de darle legitimidad a las nuevas autoridades, reencauzar las negociaciones con las delegaciones sindicales y establecer una relación de cercanía con los trabajadores y estudiantes. Práctica no desconocida por la SEP, que ya había implementado, con Gilberto Guevara Niebla al frente de la Subsecretaría de Educación Básica y con la asesoría de Olac Fuentes a Ernesto Zedillo.

Esta gestión la vamos a tratar más adelante, porque marca el inicio de la reorganización académica de la UPN Ajusco 2003-2004, por ello, la abordaremos en el próximo capítulo.

Otro elemento central en la política de evaluación de la educación superior, es el programa de incentivos o de evaluación del trabajo académico. Las recurrentes crisis sexenales, obligó al establecimiento de programas de contención salarial. En materia educativa, se abandonó la política de homologación salarial del personal académico, para dar paso a una estrategia de deshomologación a partir de estímulos diferenciales dependiendo del rendimiento, la productividad, eficiencia y calidad en el desempeño.

Estos estímulos tal como lo señalamos venían operando desde 1984 con el SNI. En febrero de 1990 se crea el Sistema Nacional de Estímulos al Desempeño Académico, que otorga becas al personal con mejor desempeño. Con el objetivo de recompensar la permanencia, calidad y dedicación de tiempo completo del personal académico. Posteriormente en junio de 1992 se crea el Programa de la Carrera Docente del Personal Académico, con los mismos objetivos que el programa anterior.

En el marco de las negociaciones salariales y de prestaciones económicas anuales de la UPN, en febrero de 1990, los maestros acuerdan con las autoridades, la instauración del programa de estímulos al desempeño académico que comienza a aplicarse en las IES. En su primer año, abril 1990 a marzo 1991 se registraron 399 maestros, 208 de Ajusco y 191 de unidades regionales, de las cuales se otorgaron 200 becas, 111 para maestros de Ajusco y 89 para académicos de Unidades (Jiménez. 2002. 178).

Nuevamente en el contexto de la lucha por incremento salarial y revisión de prestaciones de febrero de 1994, los académicos con el argumento de la caída del salario y de sus niveles de vida, deciden a partir de un referéndum, irse al paro de labores que duro del 17 de febrero al 8 de marzo, esto por supuesto, tomo por sorpresa al recién llegado y décimo rector Eduardo Maliachi y Velasco. Las demandas del sector académico incluían (aparte de las demandas tradicionales de alzas salariales y revisión de prestaciones económicas), homologación real con las universidades autónomas, mediante la ampliación de programas de estímulos a la productividad.

Los resultados de las negociaciones fueron el aumento salarial del 5% y diversas prestaciones, y el establecimiento de diversas becas revisables anualmente a través de comisiones mixtas: estímulo por obtención de grado, beca a la docencia, beca para estudios de posgrado, beca comisión y beca de exclusividad. Becas que se agregaron a la comisión de la beca al desempeño formada en 1990.

En la gestión perdida de “reordenación institucional” 1996-1999, por efectos de la represión de la burocracia UPN-SEP, se pierden logros laborales y sindicales, además de la negociación salarial y de prestaciones anual con la rectoría, tanto de los trabajadores académicos como administrativos, trasladándose esta, a la comisión SEP-SNTE.

SEGUNDA PARTE

PERSPECTIVAS TEÓRICAS

4 POLÍTICA Y TEORÍAS DE ESTADO

4.1 La Naturaleza de la Política

Hasta aquí he revisado e identificado un panorama de acción estatal en relación a la génesis y evolución de la formulación, instrumentación e impacto de algunas políticas públicas para la Modernización de la Educación Básica, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, así como, de educación superior que determinaron, la descentralización administrativa de las unidades del sistema de educación a distancia y la reorganización académica de la unidad Ajusco 2003-2004 de Universidad Pedagógica Nacional.

Esta primera aproximación, se trata de un primer nivel de análisis que tiene como propósito presentar un *mapa social y político* de intervención de las políticas educativas en las universidades, con el fin de crear las condiciones institucionales necesarias para el adecuado funcionamiento del mercado, provocadas por la crisis sistémica del cambio de modelo de acumulación de la década de los setenta del siglo pasado.

Sin embargo, para comprender la perspectiva de las políticas públicas y su utilidad en el análisis político contemporáneo, nos parece necesario a manera de introducción referirnos en primer lugar, al concepto de política, no en el sentido de establecer una definición del término que no nos dirá nada ni amplíara el panorama, sino con el objeto de analizar sus elementos teórico-práctico que se han construido a través de la historia, de tal forma, que nos permita llegar a sistematizar información de algunos enfoques teórico conceptuales que resulten ilustrativos para dar una explicación más apegada a la realidad de los cambios académicos en la UPN.

En este proceso, reflexionar sobre la política desde la situación actual, es entender que históricamente el mundo ha cambiado y con él las viejas creencias desde las que se le interpretaba. Ciertamente, los cambios han abarcado las más diversas esferas de la vida de los seres humanos, pero es en la política y en la organización estatal donde ha tenido un privilegiado espacio de expresión. Comprender ese mundo de la política que no sólo se modifica, sino que también encuentra fuertes tendencias de conservación y permanencia, de crisis y rupturas, de conflictos y acuerdos, requiere una reflexión sustentada, por lo menos, en la claridad conceptual y en la precisión terminológica.²¹³

Otro elemento importante del proceso, es que, a lo largo de la historia los seres humanos han dado muestras claras de la importancia que le han concedido a la

²¹³ Aunque no es posible en estas páginas abordar la complejidad terminológica de la política, lo cual, tampoco es necesario para los fines de este documento, sí es conveniente, delimitar algunos significados y fines de la política que presenten ese otro concepto de políticas públicas en educación.

política, la diversidad de corrientes de pensamiento y de intereses demuestra la participación en la reflexión y discusión sobre la política. Sin embargo, en esta diversidad de pensamientos e intereses nos surge una pregunta ¿Quién tiene la razón? El asunto no estriba, en que el problema se resuelva o aborde a partir del aspecto teórico, es decir, de la referencia a la actividad especulativa de la precisión de los conceptos y categorías sino también es importante, que se de cuenta de la realidad, esto es, del mundo empírico-práctico. En efecto cuando de política se trata, se tiene que hacer referencia también, a las prácticas concretas de los seres humanos y a la manera en que las ideas pueden determinar esas prácticas.²¹⁴

Lo anterior introduce una peculiar complejidad tanto en la teoría como en la práctica de la política y en estas condiciones, cabe preguntarse sobre la posibilidad de hallar homogeneidad mínima en los conceptos referentes a la política. Lejos estamos de unificar los conocimientos y las teorías, los conceptos y las problemáticas, los criterios y los modelos. A cada momento surgen nuevas hipótesis que ponen en crisis a las anteriores concepciones aceptadas parcial o totalmente. En este sentido, nos parece que en la permanente reflexión y discusión de la política no se vislumbran acuerdos ni un concepto de política que todos acepten como válido y del cual partan para comprender las realidades políticas.

No hay respuestas a la homogeneidad, por esto, debe tenerse en cuenta los estudios de algunos autores como Wilhelm Dilthey sobre las “ciencias del espíritu”, es decir, de las ciencias que tratan acerca de lo humano y de sus diferentes dimensiones y manifestaciones,²¹⁵ en este sentido, las ciencias al estar orientadas a la comprensión de lo humano están sujetas a la voluntad libre y a la historia humana. De tal forma que la política tiene que ver con los seres humanos, con sus acciones y sus deseos, con sus tradiciones y su cultura, con su historia y sus proyectos. En suma la política ancla sus raíces en lo complejo de lo humano.²¹⁶

²¹⁴ Es preciso que entre las muchas acepciones que encierra el concepto de *política* se opte aquí por referir alguna de ellas sin que esto equivalga a rechazar por impropias o incorrectas las demás, lo que ocurre es que toda opción refleja una forma de entender las cosas, la vida el mundo, las relaciones entre individuos, la sociedad.

²¹⁵ Dilthey (1834-1911) uno de los representantes de la fundación de la escuela de la “filosofía de la vida”, su ideología se formó bajo la influencia del irracionalismo de Schopenhauer y Hartmann. Dilthey dice que las “ciencias del espíritu (como le llamo a las ciencias sociales) se hayan directamente relacionadas con la actividad psíquica del hombre, con las vivencias, la autoprofundización interna, etc., y por eso han de elaborar su propio método”. en M. A. Dynnik y M. T. Iovchuk. (1981). Historia de la filosofía T. III, México, Grijalbo, p. 309.

²¹⁶ Todo lo que tenga que ver con la acción de los seres humanos se ubico tradicionalmente como parte de la filosofía práctica. En este sentido Marx dice que “el carácter de las cosas es un producto de la razón. Cada cosa debe aislarse y ser aislada para ser algo petrificado, revela la multiplicidad del mundo, pues sin esas numerosas manifestaciones unilaterales del mundo no sería multilateral’ la actividad del pensar, que abstrae, analiza y generaliza, no se considera como un reflejo del mundo exterior, sino como una modificación del mismo. La identificación de la actividad práctica material de los hombres, que en efecto modifican el mundo exterior, con su actividad espiritual, teórica, que es una forma específica en la cual se refleja la realidad objetiva”. *Ibid.* p.32.

Lo definitorio de lo práctico consiste en que toma como punto de partida el papel activo del sujeto, no sólo en la comprensión de la realidad sino en la constitución misma de esa realidad o en su modificación. De ahí que uno de los elementos fundamentales de la filosofía práctica sea el estudio de las razones, impulsos o motivos de las acciones de los seres humanos. De ahí también que la ética sea fundamental para la filosofía práctica. La voluntad de los hombres puede determinarse de acuerdo con un *deber ser* y entonces la discusión se abre a las formas en que debe establecerse ese *deber ser*.

La visión clásica de la política no sólo relacionó sino que identificó a la ética con la política. Esta forma de entender la política está relacionada con el nombre y la obra de Aristóteles, quien no encuentra una diferencia entre la ciencia que estudia la ordenación de una *polis* y la que se encarga de determinar el bien supremo al que tienden las cosas humanas. A la primera llama política y a la segunda, ética. El contenido de la idea del “bien común” que rige según esta visión clásica de la actividad política es que la política tiene sentido como la ordenación de los asuntos comunes a los miembros de una *polis*, con el propósito de alcanzar la reproducción de la vida, y de la vida buena y virtuosa, a fin de cuentas, feliz de los seres humanos.²¹⁷

Otro de los elementos o dimensiones de la política es el “poder y el gobierno” donde están presentes otros componentes como la fuerza y el deber ser. Así pues, los temas principales sobre política gravitan en torno a los estudios aristotélicos sobre: la vinculación entre lo humano y lo político; entre el orden natural y la política; la clasificación de las distintas formas de gobierno, los principios que debe seguir un gobernante para encaminar a las ciudades al bien común, etc.

Con esta idea de la ética política y de la filosofía política de la política en la visión clásica, podemos pasar a una propuesta más moderna donde los pensadores de esa época imprimieron diferencias notables en su reflexión, lo que no sólo modificó las ideas sino que configuró un horizonte político novedoso. Esta, tiene su desarrollo en el renacimiento e inaugura la modernidad con el descubrimiento y conquista de América.

Una de las obras que establece un nuevo panorama de referencia para la comprensión teórica de la política, es la obra de Nicolás Maquiavelo, quien argumenta que él no parte de las republicas soñadas que jamás existieron ni existirán, además su punto de partida son los hombres tal y como son y no como deberían ser. De ahí que un príncipe, en su tarea de organizar la vida pública,

²¹⁷ la palabra política es una derivación de la voz griega *polis* cuyo adjetivo *politikos* designa todo lo referente a la ciudad o a la comunidad organizada y autogobernada. La ciudad en este sentido, es una determinada ordenación relacional de los seres humanos que participan en sus propios asuntos públicos y constituyen conscientemente las directrices de su convivencia. Suárez, Iñiguez Enrique. (2001). De los clásicos políticos. México UNAM-M. A. Porrúa, pp.33-46.

debe aprender a ser malo. La política es un arte que requiere sabiduría, es necesario combinar la astucia de la zorra y la fuerza del león, las buenas armas y las buenas leyes.²¹⁸

La nueva orientación de la política que se aprecia con el príncipe de Maquiavelo, se fundamenta en el *ser* o lo que ha *sido* y no en lo que *desearíamos que fuese*. Así en este sentido, la doctrina política de Maquiavelo se plantea en dos ejes: uno es, la objetividad historiográfica; y el otro, el realismo político. Este último hace de Maquiavelo el fundador de la ciencia empírica de la política, esto es, de una disciplina empírica que estudia las reglas del arte de gobierno sin otra preocupación que la eficacia de tales reglas.

Sin embargo, nos parece oportuno en otro orden de ideas, distinguir la primera acepción –lo que es o ha sido- aquí la política se reduce al estudio de los hechos que han sucedido, lo que para muchos es consustancial a la naturaleza de la política. Pero en este sentido, nos parece que se debería cuestionar si la política como *lo que es* no debería ser un paso posterior a la política como *lo que debería ser*, esto es, la política posible, ¿Acaso no debería ser consecuencia de la política deseable? Si se acepta esto, se estará reconociendo el poder transformador de la política y el papel activo en ella de los “políticos”.

Con este planteamiento regresamos a la vinculación entre política y moral, entre política y ética. ¿Es deseable la separación entre una y otra? A esta pregunta, autores como Nicolás Tenzer (1992: 333) afirman que “hacer política es revelar una voluntad subyacente del pueblo. La obra política es una obra de traducción”, de esclarecimiento de lo que desea la gente.

Posteriormente Thomas Hobbes influido por el desarrollo de las ciencias experimentales de su época trata de hacer de la política una reflexión para encontrar una regularidad en las acciones de los hombres que le permitan establecer la mecánica de la política, y es así que cree descubrir en el miedo y el deseo humano, los elementos centrales de la naturaleza de la política. De ahí parte para la construcción racional del “Leviatán como un monstruo integrado por seres humanos, dotado de una vida cuyo origen brota de la razón humana”.²¹⁹ Este Leviatán no es sino el Estado dotado de poder supremo que proviene del consenso de los individuos que lo forman, de esta manera, la política se fusiona con el Estado.

Con el crecimiento de las ciudades y sus demandas asociadas y el descubrimiento y conquista de América, se fueron creando y desarrollando las condiciones para un nuevo modelo de producción capitalista que también asoció por ende, una nueva forma de pensar y actuar. Estos nuevos valores y formas de ver la vida, preparada por el Humanismo, el Renacimiento y la reforma protestante

²¹⁸ Maquiavelo, Nicolás. (1997). El príncipe. México Porrúa, Núm. 152.

²¹⁹ Hobbes, Thomas. (2001). Leviatán. México FCE. p. XIV.

construyeron una concepción liberal del Estado que fue expresión de múltiples concepciones en la formación del Estado constitucional moderno. Estas concepciones las podemos identificar a partir de tres formas: el liberalismo empírico de Locke-Montesquieu; el liberalismo ético de Rousseau y el liberalismo jurídico de Kant-Humboldt.²²⁰

Estas orientaciones dejan de lado la vida privada como una parte no política de la vida humana dominada por el intercambio de mercancías en el seno de la sociedad civil.²²¹ Posteriormente Marx caracteriza este proceso como el desgarramiento de los seres humanos en dos mundos: el cielo del mundo político o de la comunidad estatal, donde todos son libres e iguales; y el mundo de la vida productiva, donde son profundamente desiguales y entablan entre sí relaciones de dominación metapolíticas.

Con el materialismo histórico y dialéctico marxista surgió un discurso con categorías y conceptos tales como Estado, poder, clase social, hegemonía, dominación, estructura y superestructura, proletariado, imperialismo, ideología, contradicción, dependencia, plusvalor, relaciones de producción, etc., “el tipo de relaciones de propiedad determinó, en la perspectiva marxista, la naturaleza del sistema económico y, por lo mismo, las formas de intervención estatal y de régimen político. De este modo se estableció una cadena entre sistema económico y sistema de fuerzas político-sociales, lo que dio lugar a entender el subdesarrollo como portador de una estructura económica heterogénea en la que coexisten múltiples formas de modalidades capitalistas, más atrasadas o modernas” (Jiménez en Miklos 2001:218).

Con la bandera de la ideología marxista irrumpieron en el escenario internacional, protestas, movimientos, rebeliones, revoluciones que pretendían posesionar en la política a la clase desposeída, es decir, a los “proletarios del mundo unidos”, de esta manera, el socialismo con sus diversos matices también vio en la política el terreno natural de la lucha por la reconstrucción del orden social y del mundo.

Del conjunto de argumentos expuestos, se puede considerar que la política trata de *todas* las decisiones que configuran nuestra vida, esto es, como un aspecto de las relaciones sociales de los individuos, y no sólo de aquellas que se toman en el

²²⁰ Para una mayor información sobre estas tres concepciones liberal de Estado ver a Gioele Solari en Ávalos, Tenorio Gerardo y París, María Dolores. (2001). Política y Estado en el pensamiento moderno. México, UAM pp.61-100.

²²¹ Norberto Bobbio dice que la acepción actual a la que se refiere sociedad civil alude a “la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales”. El Estado o “sociedad política”, donde se desarrollan las relaciones de poder legítimo, estaría llamado a mediar, con soluciones o supresiones, los conflictos económicos, ideológicos, religiosos y sociales que se producen en lo que sería el ámbito de la sociedad civil o el ámbito de las relaciones de poder de hecho. Bobbio, Norberto y Bovero, Michaelangelo. (1986). Sociedad y Estado en la filosofía moderna, México, FCE. p. 1574.

ámbito restringido de las actividades que tienen lugar en las instituciones de la administración pública y a las que tradicionalmente se les define como “política”.

En esta orientación, Leftwich afirma que:

La política no está separada de la actividad y de la vida pública. Por el contrario, comprende todas las actividades de cooperación y de conflicto, dentro de las sociedades y entre ellas, allí donde la especie humana organiza el uso, producción y distribución de los recursos humanos, naturales y de otro tipo en el proceso de producción y reproducción de su vida biológica y social (en Marsh y Stoker 1997: 17).

Ante lo expuesto sería un error considerar a la política como un asunto exclusivo del gobierno y de las instituciones públicas, y dejar fuera “la política de la vida cotidiana”, sin embargo, también es importante reconocer que la práctica de la política “es más relevante y estimulante en unas áreas que otras. Concretamente, la política tiene un carácter especial en el ámbito de los asuntos y de la administración pública, en relación con la asignación de recursos como las decisiones que toman instituciones que ostentan autoridad legítima. Es una actividad colectiva, vinculante y justificada cuyo carácter especial reclama insistentemente un puesto de privilegio en la ciencia política” (Crick en *Ibid.* p.18).

Con esta asociación de la política con el Estado, a partir de los escritos de Marx se fueron delineando diversas posturas sobre la teoría del Estado: Marxismo, Elitismo y pluralismo.

Marxismo

Los representantes más importantes en el seguimiento de la teoría del Estado de Karl Marx, son: Antonio Gramsci, Nicos Poulantzas y Bob Jessop. Estos centran su atención en: la lucha contra el economicismo, la autonomía del Estado, dominación hegemónica, privilegios de clase sociales, y sujetos que calculan y selección estratégica.²²²

Elitismo

De acuerdo a las posturas teóricas, la doctrina elitista se clasifica en elitismo clásico, elitismo democrático y enfoques contemporáneos. La premisa central de este, descansa en tres preceptos: el dominio de las elites y la irracionalidad de la democracia liberal; el rechazo a la concepción marxista de que la economía es el elemento principal en el desarrollo de la sociedad, y la autonomía del Estado. En

²²² Para mayor información sobre el conjunto de transformaciones de la teoría marxista del Estado, ver a George Taylor en *Ibid.* pp. 255-272.

este sentido, sus autores tienen la convicción de que la historia de la política es la del dominio de las elites.

El elitismo clásico se asocia con las ideas de Wilfredo Pareto, Gaetano Mosca y Robert Michels. La tesis común de estos autores señala, que la concentración del poder social se da en un pequeño grupo de elites dominantes. Además, que hay dos clases de personas: los que dominan y los dominados. La primera, es la menos numerosa y es la que desempeña todas las funciones políticas y monopoliza el poder, mientras que la segunda, es dirigida y controlada. Con estos argumentos, la doctrina elitista rechaza los fundamentos marxistas y pluralistas. En el primer caso, niega la historia de la lucha de clases y por lo tanto, una sociedad sin clases. En el segundo caso, niega que el Estado sea el coordinador del interés nacional en una sociedad plural.

Los trabajos de Max Weber (1864-1920) y de Joseph Schumpeter (1883-1946) representan al elitismo democrático en su crítica a la democracia como una forma de garantizar más el buen gobierno que el control por parte del pueblo y la igualdad política, refutando toda ley natural del gobierno democrático encarnada en la teoría democrática clásica.

Las ideas de Weber sobre el poder del Estado y la dominación se caracterizan, en el primer caso, por un conjunto diferenciado de instituciones y de personal; centralización de las relaciones políticas, y monopolio de normas y del ejercicio de la violencia física. En el segundo, una dominación Tradicional, carismática y racional. El enfoque de Schumpeter supone una combinación de metodologías de técnicas utilitaristas Weberianas y marxistas. Compartía con Marx la inevitabilidad del derrumbe del Estado capitalista.

Los enfoques contemporáneos se centran en el estudio de las redes de poder de las elites nacionales, los debates sobre el poder de las corporaciones, el corporativismo y neocorporativismo. El primero, tenía el objetivo de precisar hasta qué punto las estructuras de elite están unificadas o no, para ello señala tres características para su integración: homogeneidad social, consenso respecto a los valores e interacción personal entre las elites. Su representante más destacado fue C. Wright Mills (1956). El segundo, centra el debate en la relación entre poder económico y político, estos enfoques se encuentran en los trabajos de Charles Lindblom (1977, 1982) y en los análisis neomarxistas del Estado liberal-democrático de (Marsh, 1983).

Por último, el corporativismo surgió como una rama de la doctrina social católica en los regímenes autoritarios de Benito Mussolini en Italia (1922-1943) y Antonio Salazar en Portugal (1933-1974). Años después, fue rebautizada por algunas democracias europeas con el nombre de "neocorporativismo". El corporativismo se puede entender como un sistema de representación de intereses organizados en un limitado número de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y funcionalmente diferenciadas que el Estado

reconoce y autoriza, cuando no crea y a las que se otorga, un monopolio de la representación de sus ámbitos de acción (Evans en *Ibid.* pp. 235-253).

Pluralismo

El pluralismo constituye la corriente teórica dominante en la ciencia política, sin embargo, por su diversidad teórica es considerada deficitaria. Su característica general, es que el pluralismo ve una separación entre el Estado y la sociedad civil, entre el poder político y el económico. El poder no es acumulativo y está disperso, de ahí que el papel del Estado sea regular los conflictos en la sociedad más que dominarla para alcanzar intereses particulares.

En las democracias contemporáneas liberales, el pluralismo aporta una explicación intuitiva del proceso de formulación de políticas. Señala que la sociedad contemporánea se divide en grupos diversos, con diferentes intereses y recursos para influir en un gobierno también diverso, conflictivo y dividido. Esto le da una visión fragmentada, tanto de la sociedad como del Estado. En este sentido, la complejidad del Estado, de la sociedad y del proceso de elaboración de políticas hace imposible el dominio de un sólo grupo o clase.

Los problemas a que se enfrenta el análisis pluralista en la elaboración de políticas entre otros, son: considerar que el poder está muy disperso y que no es acumulativo, la separación entre poder económico y político, no se ocupan de los mecanismos de exclusión de grupos, no hay un análisis exhaustivo del contexto ideológico y estructural en el que se formula la política, etc. En suma el problema principal que se presenta en el análisis del pluralismo es que no existe una única teoría pluralista, al mismo tiempo tiene un carácter descriptivo, prescriptivo y normativo, lo que la ubica como una corriente teórica con problemas epistemológicos y metodológicos. Algunos de sus principales representantes son: Hirst, Dahl, Jessop, Dearlove, Saunder, Hewitt, MacFarland, Lowi, Nordlinger, etc. (Smith en *Ibid.* pp.217-234).

En el cuadro siguiente se presentan de manera sintética las corrientes teóricas de Estado y de poder político.

Cuadro

Teorías de Estado y de poder político

Corriente de Pensamiento	Temas o Teorías	Categorías Centrales
Marxismo	Economicismo	Condicionante que impone la base económica a la vida social.
	Autonomía del Estado	Importancia de la superestructura ideológica en relación con la estructura económica.
	Dominación hegemónica	Dominio de clase con base a la coacción y liderazgo socio-moral, y consentimiento cultural e ideológico de la clase subordinada.
	Privilegio de clase.	Privilegio de clase como fuerza social.
	Estructura estratégica actuación	Decisiones estratégicas de los sujetos.
Elitismo	Clásico	Dominio de las elites, fórmula política, ley de hierro de la oligarquía
	Democrático enfoques contemporáneos	Unificación de estructuras de redes de poder de elites nacionales (jerarquías institucionales del gobierno, corporaciones y ejército)
Pluralismo	Clásico	Separación entre el Estado y sociedad civil, poder político y económico disperso, Estado regulador de conflictos de grupos de interés.
	Reformado	Reconocimiento institucional de relaciones entre el gobierno y los grupos de interés, exclusión de grupos del proceso de elaboración de políticas.
	Neopluralismo	Reconocimiento de la posición de privilegio de los grupos empresariales frente al consumidor y el mercado, el capital no domina completamente el proceso de elaboración de políticas.
	Postmodernismo	No hay organización que tenga el monopolio del conocimiento, este se construye socialmente, movimientos sociales como fuente de cambio.

4.2 TIPOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN LA UPN

El avance de las teorías de estado nos permite conocer el desarrollo de la política como un aspecto de las relaciones sociales pero, debemos reconocer a la vez, que su práctica en el ámbito de la administración de las instituciones gubernamentales, resulta más interesante tanto por la asignación de recursos como por la toma de decisiones colectiva que se presenta en ellas para la producción y reproducción de nuestras vidas.

Cada vez que se recurre a esta actividad colectiva en la administración gubernamental, se hace evidente el intento de gobernar de forma ordenada. Sin embargo, esta se hace de diversas maneras y desde diseños institucionales diferentes en el contexto del Estado, lo que concita procesos de conflicto y cooperación en asuntos, que pueda ser importante o de interés para individuos o instituciones que dedican sus esfuerzos a los problemas humanos y a los asuntos sociales.

Esos procesos no siempre generan acuerdos o consensos, lo que reclama insistentemente a los estudiosos y actores políticos, mejores teorías y métodos en la producción y organización de conocimientos de la ciencia política. De esta manera, podemos resumir que la evolución de la disciplina académica como ciencia política, pretende describir, analizar y explicar de forma sistemática esa toma de decisiones.²²³

Así pues, el propósito de las teorías es explicar, comprender e interpretar la realidad, en este sentido, la teoría desempeña varias funciones, en principio orienta sobre la investigación, es decir, permite centrarnos en determinados aspectos de la realidad. También, funciona como un sistema de clasificación de esa realidad, y por último, posibilita el desarrollo de modelos.

Ahora bien, en este marco metodológico se puede establecer dos vertientes entre las teorías normativas y empíricas en la ciencia política. “las *teorías normativas* tratan de cómo debería ser el mundo [...]. A la teoría normativa le interesa ‘mantener o promover normas, entendidas éstas como valores’. Muy cerca de ésta se encuentran dos clases de teorías que intentan relacionar los valores con los hechos: la primera se refiere a, las *teorías prescriptivas*, estas son instrumentales, se interesan por los métodos más apropiados para alcanzar una situación deseable; la otra es la *teoría evaluativa*, esta valora una situación dada en función de un conjunto de conceptos y valores”.

El enfoque *descriptivo-empírico* es el otro gran campo de la elaboración teórica y se ocupa de desarrollar una explicación que se basa en los hechos. En un sentido

²²³ Para mayor información ver los enfoques sobre: 1. Teoría normativa, 2 El institucionalismo, 3. Análisis conductista, 4. Teoría de la elección racional, 5. La perspectiva feminista, 6. Teoría del discurso, en, *Ibid.* pp. 33-142.

estricto, la teoría empírica pretende establecer relaciones causales: qué factores (variables independientes) explican un fenómeno dado (variables dependientes). La teorización *predictiva* es una variante de la teoría empírica que funciona con criterios deductivos en vez de inductivos y establece una serie de premisas para extraer de ellas conclusiones relativas al comportamiento” (*Ibid.* 28-29).

Políticas públicas

En este proceso de evolución teórico *normativo-empírico* en la ciencia política, a partir de la segunda guerra mundial surgieron nuevos estudios teóricos con enfoques descriptivos o empíricos vinculados al dominio de la interacción política en un conjunto de instituciones gubernamentales, a las cuales les denominaron “*políticas públicas*”. De tal forma, que la perspectiva de las políticas públicas ha ido ganando terreno en las teorías contemporáneas del análisis político. Principalmente destaca el conjunto de herramientas teóricas, metodológicas y técnicas con que se ha aproximado a la investigación de la acción estatal.

Dentro de este enfoque se presentan diferentes posturas analíticas y rangos disciplinarios cercanos a la planificación y gestión estatales. Sin embargo, los esfuerzos de investigación, aún cuando destacan aspectos específicos formales de la racionalidad gubernamental y de los actores involucrados, han encontrado importantes puntos de coincidencia en donde ciertas categorías políticas adquieren relevancia, tales como: autoridad, legalidad, legitimidad, poder, influencia y decisión, entre otros.²²⁴

Estas propuestas analíticas se desarrollaron en el contexto de la sociedad norteamericana, de tal forma que el análisis de las políticas públicas se ha visto profundamente influido por el paradigma funcionalista y sistémico²²⁵ dentro de las ciencias sociales y, particularmente, por las teorías individualistas del proceso político (James M. Buchanan en, *Ibid.* 49-66), del actor racional²²⁶ y del pluralismo (Smith en *Ibid.* 217-234) en la sociología política. Asimismo han destacado los análisis que privilegian el enfoque de la toma de decisiones para dar cuenta de los procesos internos y variables multifactoriales consideradas en la orientación de la política. En este sentido. Herbert A. Simon señala que:

²²⁴ Uno de estos enfoques pioneros que orientó el campo de estudio de las políticas públicas fue las “ciencias de políticas de la democracia” que se ocupan del conocimiento *del y en el* proceso de toma de decisiones en el orden público y civil”. para una referencia teórica acerca de modelos para el estudio de las políticas públicas ver el artículo de la reforma del Estado y las políticas públicas de Carmen Roquín Ibarguengoitia en Valverde, Biseca Karla y Salas,-Porras Alejandra. (2005). El Desarrollo –Diversas Perspectivas- en las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil. México, Gernika, pp.173-198.

²²⁵ Easton David. (1997). Enfoques sobre teoría política. Buenos Aires, Amorrortu, pp. 17-34.

²²⁶ Hugo Ward. La teoría de la elección racional en Marsh y Stoker Op cit. Pp. 85-101. ver también a Charles E. Lindblom, la ciencia de “salir del paso”. En Aguilar, Villanueva Luis F. (2003). la hechura de las políticas, México Miguel Ángel Porrúa, T2 pp. 201-264.

La teoría de la decisión se ocupa de la elección de un curso de acción óptimo entre una serie de cursos alternativos especificados, sobre la base de un criterio de preferencia (en Easton *Op cit.* p. 40.).

De esta corriente teórica y metodológica de la decisión, se derivaron propuestas más elaboradas para el análisis del proceso de adopción de decisiones –decision making, policy decisión-making-, en las que se formulan modelos que incluyen una pluralidad de decisiones interconectadas , concebidas bajo “principios relacionales y dinámicos –dirección de la atención, plan y elección que permita identificar un curso de acción entre varias alternativas bajo el supuesto de ... un mundo poblado por criaturas de racionalidad limitada” (*Ibid.* p. 41).

Según este argumento, Simón en su explicación del hombre administrativo como tomador de decisiones señala, que el hombre no está capacitado para seguir un modelo de racionalidad absoluta porque por una parte, no puede conocer todas las opciones posibles y, además, porque razona de manera secuencial y no sinóptica, esto es, un comportamiento humano subjetivamente racional. En este sentido, el decisor no busca lo óptimo, la mejor solución porque está fuera de su alcance evaluar todas las alternativas que tiene y todas las posibles consecuencias de cada opción, sino la solución satisfactoria, es decir, la solución que responde de modo más inmediato a sus propios criterios de racionalidad. En suma el hombre no busca optimizar sino satisfacer sus preferencias subjetivas, que no necesariamente siguen el orden medios-fines de manera clara y secuencial (Del Castillo *Op. Cit.*).

Sobre este punto se han venido desarrollando nuevas formulaciones y controversias, siendo las más sobresalientes aquellas generadas entre “optimalistas e incrementalistas”. En esta confrontación, el punto central de atención lo constituye el problema de la decisión como parte de una racionalidad ajustada a criterios técnicos que predefinen la opción óptima, o bien como parte de una lógica incrementalista en la que se distingue y enfatiza la diferencia entre la etapa de formulación e implementación de una política.²²⁷

En este marco de teorización y fuertemente apoyada por la teoría matemática y la probabilidad se han realizado esfuerzos de investigación aplicados al estudio de la política pública desde la “teoría de juegos” (Game theory) acuñada por Newman y Morgenstern para “ ... tratar rigurosamente la cuestión del comportamiento óptimo de los participantes en juegos de estrategia y determinar los equilibrios resultantes ... ”²²⁸

²²⁷ Oszlak, Oscar (1980).Políticas públicas y regimenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Cuadernos del CEDES número 2, Buenos Aires, pp. 13-15.

²²⁸ Oskar Morgenstern. (1979). “teoría de juegos”. Enciclopedia internacional de las ciencias sociales. T 10 Aguilar, pp. 271-277.

En el contexto mexicano, las políticas públicas hacen su arribó a fines de la década de los ochenta y principios de los noventa, como resultado tanto de las recurrentes crisis económicas sexenales, como de la crisis sistémica del modelo de acumulación económica y del sistema político. Estas se manifestaron mediante propuestas de *democratización del régimen* caracterizadas en ideas muy limitadas de la transición democrática centrada en el proceso electoral.²²⁹

La adopción de políticas públicas tuvo propósitos de ajuste financiero y de asignación eficiente de recursos públicos, con fines de democratización y legitimación política, que a su vez, reivindicaba la idea de un proceso económico neoliberal con la exigencia del redimensionamiento del papel del estado, donde la cantidad o el tamaño era uno de sus elementos mas cuestionados.

En el ámbito educativo, las políticas públicas para educación superior se orientaron en dos vertientes: primero, a la evaluación de las instituciones y sus académicos, que incluía la transformación de las universidades para buscar mayor *eficiencia y eficacia* en el desempeño de sus funciones, privilegiando el discurso de la calidad como eje de ese cambio; el segundo, referente a programas de incentivos, con esquemas de evaluación y medición del desempeño académico.

En este marco de orientación, la Universidad Pedagógica Nacional como organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, fue inscrita en esos procesos de cambio de las universidades públicas. Antes de exponer las políticas educativas para educación superior y sus efectos en la reorganización académica²³⁰ de la Unidad Ajusco de la UPN 2003-2004, es pertinente dar cuenta, mediante un breve balance histórico de las condiciones contextuales y de los actores que han vivido este proceso.

4.3 Procesos de reorganización institucional en la UPN

En el análisis de reforma institucional de la UPN podemos ubicar por lo menos tres procesos importantes de reorganización académica. El primero (1978-1979), fue su creación en 1978 por demanda de la dirigencia del SNTE. Sin embargo, los fines que le asignaron a la universidad no eran de exclusividad para el magisterio nacional, además con la designación de sus funcionarios aunque la mayoría de formación normalista pero, ninguno identificado con la dirigencia sindical ocasiono una seria distancia de los proyectos de universidad entre la SEP y el SNTE.

Disconformes con estas acciones, la dirigencia sindical presionó políticamente a la SEP para que la Universidad tuviera sedes regionales en los estados con

²²⁹ Aguilar, Villanueva Luis F. (2004. enero-abril). Recepción y desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México. Un estudio introductorio. Políticas públicas en México. Revista sociológica, Núm. 54, México, UAM.

²³⁰ Es pertinente hacer la aclaración, que en este balance, la reorganización académica básicamente se ha concretado a cambios organizacionales, es decir, a reorganizaciones estructurales de sus órganos internos, que hasta el momento, nada tiene que ver con la renovación de su proyecto académico.

programas académicos exclusivos para los maestros, con lo cual se inicia en 1979, la creación de una estructura organizacional burocrática de 74 Unidades del Sistema de Educación a Distancia (SEAD), distribuidas en las entidades federativas y una cede central en la capital de la República donde se toman las decisiones académico-administrativas y presupuestales.

Con esta estructura a nivel nacional, se amplían los fines de la institución en dos ámbitos académicos: en la sede central (Ajusco), con función para ofrecer servicios educativos de licenciatura y posgrado; en tanto, que en el ámbito de las entidades federativas ofrecerá opciones profesionales a los maestros en servicio. Frente a este panorama, el acuerdo SEP-SNTE, somete a la Universidad a un proceso de trabajo fuerte, con tiempos cortos de respuesta y resultados rápidos en el diseño de programas en sus dos ámbitos y modalidades, y para atender los servicios educativos a nivel nacional.

El segundo (1990-1994), estuvo caracterizado por la política de modernización, que consideraba una serie de cambios para renovar las prácticas y estructuras nacionales, de acuerdo con los cambios manifiestos en el orden mundial. Así, la educación se inscribió en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, con el propósito de fortalecer la cobertura y elevar la calidad de la enseñanza a fin de lograr, por un lado, una redistribución del ingreso por la vía educativa y, por otro, afianzar el proyecto reactivador de la economía en el contexto de las transformaciones mundiales.

En este contexto, la política en educación superior adoptó dos estrategias, para enfrentar el problema sobre calidad: la planeación y la evaluación. La primera tuvo su momento histórico en la década de los ochenta del siglo pasado y tiene como su antecedente el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES); la segunda, se ha mantenido desde la década de los noventa de ese mismo siglo y su antecedente es la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA).

La peculiaridad de la UPN (en dos sistemas: de formación y nivelación), implicó que en el sexenio de Carlos Salinas con el PME 1989-1994, estuviera inmersa en dos procesos en su quehacer institucional. Por un lado, como parte del subsistema de formación y actualización docente quedó supeditada al programa de descentralización de la educación básica y normal, lo que implicó la federalización de 68 unidades UPN. Y por otro, como IES tenía la tarea de impulsar un proceso de evaluación institucional para determinar sus niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad.

En el caso de la evaluación institucional, la comunidad universitaria fue convocada en junio de 1989, para realizar un diagnóstico de la universidad atendiendo con ello a las demandas establecidas por la SEP, con el propósito de diseñar su reestructuración. Terminando a finales de este mismo año, los trabajos de la Comisión de Evaluación Institucional, con la revisión de planes y programas

de estudio de las licenciaturas y los posgrados; y los avances en la descentralización de las unidades UPN.

Posteriormente, la comunidad universitaria logró impulsar reuniones a nivel local, regional y nacional (Oaxtepec, Mor. Agosto 1990 y Jurica, Qro. Julio 1991) y una amplia discusión sobre la transformación académica, organizativa y política de la universidad, para redefinir la reestructuración de la institución, acuerdos que derivaron en un proyecto académico y una reorganización estructural hecha desde abajo, es decir, un modelo democrático representativo con una estructura horizontal de gobierno, formada tanto por órganos unipersonales como por instancias colegiadas representativas, paritarias y resolutivas.

Pero este modelo no fue del agrado de las autoridades de la UPN y de la SEP, por lo tanto, no fue aceptado. Esto condujo a un nuevo proceso de disputas por el modelo de universidad entre los trabajadores académico-administrativos y las autoridades, que se prolonga hasta mayo de 1992, momento en que se firma el ANMEB, modificando el panorama educativo nacional y deja inconcluso el proyecto académico de UPN, ya que traslada la relación laboral de las unidades UPN a los estados, desarticulando la participación de los representantes de estas en el proyecto de universidad y acabando con las aspiraciones de un proyecto de universidad democrática para los trabajadores.

Frente al panorama de federalización de las unidades UPN y ante el temor de los efectos laborales, sindicales y académicos que trae consigo la descentralización impuesta desde el gobierno, los académicos forman un movimiento nacional académico-sindical en defensa del carácter nacional de la UPN, que incluye la defensa de sus conquistas laborales y de los programas académicos como estrategia para el sostenimiento de lo nacional, y cuyo proceso culmina con la reformulación del proyecto académico aprobado por el Consejo Académico en su cuadragésima tercera sesión ordinaria, celebrada el 9 de agosto y 6 de septiembre de 1993.

Sin embargo, los constantes cambios de rector dejan inconcluso la instrumentación del nuevo proyecto académico y la reorganización estructural de la institución en los términos del proyecto.

El tercer proceso (1999-2004), se caracteriza por la conciliación política de las diferentes visiones entre el sector académico y el sector burocrático UPN-SEP por el proyecto de universidad, en un contexto económico y político de alternancia del gobierno federal. Este proceso central para los fines de análisis del presente documento lo vamos a tratar con más detalle en el próximo capítulo.

Los actores

A lo largo de estos tres periodos de reorganización institucional, y de 27 años de existencia desde su fundación en 1978, la UPN ha contado con 13 rectores, y un

número bastante grande de funcionarios académicos y administrativos. Esta movilidad de las autoridades es una muestra clara de la inestabilidad política resultado de la permanente pugna SEP-SNTE por el control de la universidad. Lo que ha ocasionado hasta la fecha una falta de renovación y definición de su proyecto académico. En este sentido, se puede decir, que el proyecto académico que ha operado en la UPN, es el que se aprobó institucionalmente en su fundación.

Hasta 1992 la universidad se integraba con 74 unidades-UPN lo que implicaba una relación más estrecha de sus trabajadores con intereses económicos, políticos y académicos comunes, que representaba a nivel nacional una fuerza importante con capacidad de negociación en el logro de sus conquistas laborales.

Durante estos procesos la mayoría de académicos de la unidad Ajusco adquirieron estatus y madurez académica, esto es, obtuvieron su definitividad apoyados en la capacidad de la presión política que detentaban y donde el examen de oposición sólo fue un requisito administrativo. Además estos, lograron consolidar sus carreras académicas con la acreditación de posgrados.

La distribución en el desempeño de sus actividades se avocó a las tres funciones sustantivas -docencia, investigación y difusión- siendo las de docencia donde se adscribió la mayoría del personal académico. Reservándose para las de difusión cultural, un reducido grupo vinculado con su formación, pero que apoyaba las actividades de docencia. En el caso de investigación, también sólo un pequeño grupo de académicos se dedicó a las actividades de investigación. En esta área se ubicaron los programas de posgrado.

El área y posteriormente dirección de docencia representaba al interior de la UPN, la instancia académica con mayor peso político y capacidad de convocatoria para influir y modificar la toma de decisiones de la política educativa institucional. Esta influencia no sólo se dio a partir del mayor número de sus integrantes sino que fue producto de la elaboración y delimitación de los contenidos curriculares, así como de la configuración de espacios de trabajo que se concretaron en las academias de licenciatura y academias de asignatura, columna vertebral de los servicios educativos de la universidad.

También se ubicaron en casi todas los órganos tanto colegiados como unipersonales de decisión, como por ejemplo entre otros, el Consejo Académico, el Consejo Técnico, la Dirección de Docencia, en algunos casos ocuparon la Secretaría Académica y hasta la Rectoría. La coordinación del posgrado, la coordinación de la maestría, los colegios de profesores, las comisiones de becas, el Comité Ejecutivo Delegacional. Los trabajadores académicos de las áreas de investigación y difusión se han integrado a los procesos de toma de decisiones pero con menor peso políticos. También se han dado otras integraciones, con alumnos y trabajadores administrativos.

A partir de esta síntesis somera de reorganización institucional de la UPN, se pueden localizar para el análisis organizacional de la universidad, en la unidad Ajusto, la participación de por lo menos tres grupos de interés que tratan de apropiarse de los capitales del juego institucional. Estos grupos los podemos distinguir a partir de los siguientes modelos teóricos o formas de gobierno: “el Burocrático, el Colegiado y el Político”.²³¹

El modelo burocrático se guía por los conceptos Weberianos de organización que señala a la universidad como una organización compleja, con dependencia del Estado y con relaciones burocráticas de autoridad, jerarquía formal, canales de comunicación y reglas y políticas formales, a los que se agregan sistemas racional normativo para la toma de decisiones (Castrejón, 1990; Casanova, 1999; Miranda 2001).

Balbridge señala que este modelo no puede explicar totalmente la realidad universitaria:

[...]. Primero, el modelo burocrático habla mucho de “autoridad” –el poder legitimado y formalizado- pero no mucho del poder basado en amenazas no legítimas, movimientos de masas, que apelan a emociones y sentimientos. [...]. Segundo, el paradigma burocrático explica mucho sobre la estructura formal, pero poco sobre los procesos dinámicos de la institución actuante. Tercero, el paradigma burocrático explica la estructura formal en un momento en el tiempo, pero no explica cambios a través del tiempo. Finalmente este modelo no estudia el proceso de formulación de políticas. (Castrejón *Ibid*).

El modelo colegiado tiene sus raíces medievales y considera a la universidad como una comunidad de intelectuales, donde participe toda la comunidad en la toma de decisiones, especialmente está, reservada a los intelectuales más calificados, aunque no sean los más aptos para administrar. A este respecto T. Parsons señala el hecho que por su alta calidad académica se le otorgue la posición de mando, muchas veces causa que se pierda un profesor o investigador y se gane un mal administrador (*Ibid*).

El modelo político se caracteriza por la analogía que presenta para su estudio como sistema político, donde se busca identificar a los grupos de presión, dinámicas y conflictos institucionales. Este modelo ha sido muy utilizado en los análisis de la toma de decisiones que parte de la idea de “identificar el problema para fijar objetivos, seleccionar alternativas, evaluar sus consecuencias, escoger una de ellas y finalmente decidir” (*Ibid*).

²³¹ Cohen y March describieron a los modelos de gobierno de las universidades, como anarquías organizadas por las contradicciones y ambigüedad en la conducción de las instituciones de educación superior. en Castrejón Diez. *Op Cit.* pp. 129-159.

Sobre este modelo Balbridge plantea algunas observaciones derivadas de estudios de situaciones reales:

Prevalece la inactividad; el hecho de que haya un proceso de toma de decisiones no significa que toda la comunidad esté envuelta en el proceso, por el contrario, pocos son los actores en este sistema. Hay una participación fluida; esto es, que hay élites de diferentes grupos tratándose de involucrarse en los procesos de la institución, esta es su forma de hacer política. Las universidades se encuentran fragmentadas en grupos de interés con sus propios valores y objetivos. El conflicto es el estado normal de la universidad, se trata de un sistema dinámico y fragmentado, por lo que siempre hay problemas. Algunos autores consideran que el conflicto es lo que le imprime a las instituciones su capacidad de cambio. La autoridad es limitada; la autoridad formal, disminuida por la misma burocracia a su servicio, quienes ejercen el poder real en la áreas académicas y por los grupos políticos que participan dentro de la institución. Los grupos de presión fuera de la institución juegan un papel importante (*Ibid*).

Para abordar estos modelos de gobierno, planteamos su interpretación en función de la teoría de las *anarquías organizadas*, (Cohen y March, 1974; March y Olsen, 1976), que a su vez son extensiones de los planteamientos de *racionalidad limitada* (Simón, 1947), conflicto (March y Simón, 1958) y negociación política en las organizaciones (Cyert y March, 1963) que utiliza el concepto de *ambigüedad* para expresar la compleja red de relaciones que se producen en torno y dentro de los procesos organizativos. Esta engloba a teorías que coinciden y se complementan en una misma perspectiva teórica, que intenta generar algunas hipótesis explicativas de los procesos organizacionales y decisorios en forma de *cestos de basura* (Cohen, 1972), y *sistemas flojamente acoplados* (Weick, 1969 y 1976).

Bajo estas perspectivas teóricas, el proceso de conformación de los cuerpos académicos, su integración en agrupamientos, la creación de figuras e instancias unipersonales y colegiadas como los coordinadores de área académica, los responsables de programa educativo y los consejos internos de área y programa educativo, y la creación de la Comisión Coordinadora de Ajusco, con la misión de coordinar el proceso de organización y elaboración de los documentos fundacionales, se relaciona con las cuatro características de la categoría conceptual de la ambigüedad.

La “ambigüedad de intención”. La imposibilidad de especificar procesos, que satisfagan una teoría de la decisión y la evidencia que se desprende de la acción organizada; la “ambigüedad de entendimiento”. La dificultad de encontrar conexiones claras entre la acción organizada y sus consecuencias; la “ambigüedad de historia”. La dificultad de determinar porqué pasó y cuándo

sucedió un proceso decisorio; y por último, la “ambigüedad de organización”, o la imposibilidad para poder identificar los patrones de conducta y participación de los actores en la toma de decisiones (Del Castillo *Op.Cit*).

De acuerdo con la categoría analítica de las anarquías organizadas, en todas las organizaciones, así como en las instituciones educativas, se da una ambigüedad en el proceso decisorio. En este sentido, una anarquía organizada se caracteriza: porque no tiene claridad ni coherencia en que se pretende, es decir, se presenta una *ambigüedad en los objetivos* debido a que no existe consenso de todos los participantes; así también, no se sabe cómo lo logrará, esto es, hay una *indeterminación tecnológica*, que se refleja en la programación de acciones de los problemas identificados, y se traduce en procedimientos de trabajo; por último, no hay certeza de quién o quiénes son los responsables de tomar las decisiones por el *constante flujo de participantes en el proceso decisorio* (*Ibid.*).

Para describir la “ambigüedad organizativa” de reorganización académica de la unidad Ajusco 2003-2004 que expresa una falta de coordinación entre actividades y objetivos de los actores, la existencia de múltiples ámbitos de interés y de jurisdicción que se sobreponen desordenadamente en los complejos procesos de toma de decisiones, Karl Weick (1976) propuso la categoría de “*sistemas flojamente acoplados*” para dar nombre a la desconexión entre la estructura y las actividades técnicas y sus efectos en las universidades.

Esta desconexión o falta de acoplamiento obedece a dos factores: primero, la falta de organización, supervisión y control de las actividades académicas y sus resultados; y a la falta de identidad provocada por la estructuración de sus actividades en academias, licenciaturas, proyectos, cuerpos académicos, áreas académicas, que generan realidades diferenciadas.

Además, este desacoplamiento también tiene que ver con los cambios de los contextos económicos sociales y políticos, particularmente por los procesos internos de reforma en las funciones y tareas académicas y sus efectos reestructuradores que han generado la definición de políticas de alcance sistémico por el Estado en materia de, evaluación y financiamiento.

Por lo anterior, es pertinente, conciliar aportes teóricos (de la ambigüedad) con política (evaluación y financiamiento), que nos permita describir las dinámicas y lógicas de articulación de actores, estructuras, espacios académicos, campos de políticas y arenas de poder, para entender la naturaleza del proceso de reorganización académica institucional y sus racionalidades intrínsecas.

La universidad como campo de política

Para abordar la complejidad de la política de reorganización académica de la UPN, asumo que la acción colectiva constituye un constructo de campos de acción, que son mediaciones a través de las cuales, los actores en la búsqueda de sus

intereses específicos redefinen o resuelven los problemas comunes, esto es, como una necesidad de resolución dialéctica, en el transcurso de su proceso de organización.

Estos campos de acción constituyen estructuras o arenas de poder, que se conforman como campos de fuerzas entre los diferentes tipos de capital. Así, la universidad se caracteriza como un espacio de poder y de conflicto, donde los diferentes tipos de agentes desean acceder, conservar o transformar los procesos de producción de políticas institucional sobre evaluación y diversificación del financiamiento. La naturaleza diferenciada de agentes, capitales e intereses que se utilizan permite reconocer las distintas estructuras dentro de las cuales se establece un tipo de conflicto específico en relación con las estrategias desarrolladas en el espacio universitario.

Cada estructura de poder describe una lógica de conflicto, es decir, disputan una lucha con determinadas reglas de juego en función de un interés específico asociado a un capital pertinente de dicha estructura. De esta manera podemos reconocer al interior de la unidad Ajusco tres estructuras o arenas de poder: el académico, el burocrático y el político.

La arena académica. Su capital se circunscribe al espacio universitario, de tal forma, que la disputa se desarrolla entre actores, cuerpos académicos y líneas “por el mantenimiento o desplazamiento de paradigmas de conocimiento en los cuales se ventilan conflictos asociados a la validez y legitimidad de la ciencia, los modos de producción del conocimiento y la exigencias de actualización y formación académica tanto de los detentadores como de los aspirantes al poder académico” (Miranda, *Op. Cit.* p.102).

La arena burocrática se instala en las formas de regulación académico-administrativas, mediante un conjunto de reglas que modifican la distribución y redistribución de los distintos capitales, transformando los intercambios de capital académico, político y económico, así como, las posiciones de las arenas de poder (*Ibid.* p.103).

Por último, en la arena política la disputa se da entre la representatividad y la capacidad de movilización colectiva, que no se refiere al fortalecimiento de las posiciones sobre los otros campos, sino a la movilización estratégica de fuerzas de masas o de recursos estratégicos encaminados a influir o controlar el funcionamiento institucional en su conjunto (*Ibid.*).

Por lo anterior, considero pertinente recuperar la noción de “arenas de poder” – como modelo para examinar la articulación entre la elaboración de las políticas y las arenas de poder donde se liberan los enfrentamientos políticos subyacentes-desarrollado por Theodore J. Lowi, como un esquema interpretativo para estudios de caso, que fundamenta su análisis en la política o el tipo de política en juego como la variable que genera y determina la relación de poder, y por lo tanto, la

estructura de poder. De tal forma, que las políticas ²³²determinan la política (Roqueñí Op.Cit. p.185). En este sentido, Lowi argumenta que:

- 1) El tipo de relación entre la gente está determinada por sus expectativas, por lo que cada actor espera obtener de la relación con los demás;
- 2) en política, (*politics*), las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas (*policies*);
- 3) en consecuencia, la relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política. Si el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación con autoridad, la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una estructura de poder.²³³

Del argumento de Lowi, se deriva que el poder político²³⁴ en una interacción entre actores en los que uno(s) ejerce un mayor control sobre el comportamiento de otro(s) en función de sus intereses y expectativas, lo que da la posibilidad de influir en las regulaciones y asignaciones de recursos de toda política y por ende en el proceso de elaboración de las mismas.

Asimismo, el modelo de las arenas de poder para el estudio de las políticas presenta dos planteamientos importantes. En primer lugar, en estas arenas concurren, luchan y acuerdan los actores sociales con miras a conservar o modificar la estructura de poder. En segundo lugar, considera las variables determinantes como instrumentos de intervención en el centro de la lucha política de las relaciones y conflictos de las instituciones gubernamentales. De esta manera Lowi, reconoce el poder que le otorga al Estado el carácter obligatorio de sus decisiones políticas, las cuales son tomadas por autoridades públicas facultadas legalmente, que obligan a su cumplimiento por medios coercitivos legítimos (*Ibid.* p.187).

²³² Al respecto, no sobra aclarar sobre el concepto de política y políticas, para ello resulta pertinente la reflexión que hace Cristian Cox respecto a la dificultad que presentan estos términos al hacer la traducción lingüística a otras realidades sociales, y en ese sentido, el término pierde precisión conceptual. Sin embargo, considera que política (*politics*), se refiere al poder, intereses, competencia, conflicto, representación, etc. Mientras que políticas (*policies*) se refiere a decisiones o cursos de acción respecto a problemas determinados o *issues*. “La categoría de ‘issues’ o problema, se refiere a una condición socio-política que no cumple con un estándar evaluativo”. Para una reflexión más amplia sobre estos conceptos consultar Cox Cristian. (2000). Políticas de educación superior: categorías para su análisis. en Calderón, López-Velarde Jaime. Teoría y desarrollo de la investigación en educación comparada. México, UPN-Plaza y Valdez, PP. 259-285.

²³³ Aguilar, la hechura. *Op Cit.* P.99

²³⁴ al respecto carmen Roqueñí comenta que hay dos tipos de relaciones de poder la *influencia* y *dominación*: la primera, es “la capacidad de un actor para transmitir intencionalmente información a otro, para alterar las conductas de este último en relación con lo que hubiera ocurrido sin esa información, y esta opera mediante la persuasión”; por su parte, la dominación “es una relación en la que un actor controla el comportamiento de otro ofreciéndole o reteniéndole algún beneficio o daño”. *Op. Cit.* Pp.179-180.

A partir de este enfoque Lowi substituye las categorías temáticas descriptivas de políticas de agricultura, educación y salud, por tres categorías funcionales: distribución, regulación y redistribución, en donde cada una tiende a desarrollar su estructura de poder. De tal forma que podemos considerar para objeto de estudio tres arenas: la arena distributiva, la arena regulativa y la arena redistributiva.

TERCERA PARTE

REORGANIZACIÓN ACADÉMICA Y TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES

5 POLÍTICA EDUCATIVA Y LA TRANSFORMACIÓN ORGANIZACIONAL DE LA UPN

5.1 Propuesta de Reglamentación de Investigación y Docencia (junio 1999 a junio 2000)

La Universidad Pedagógica Nacional desde su creación en 1978, ha atravesado por diversos procesos de reorganización de su proyecto académico y por ende de reestructuración organizacional para proporcionar los servicios de educación superior que demanda la sociedad. Sin embargo, estos procesos académico-morfológicos se han estructurado desde diferentes visiones de proyecto de universidad, es decir, su conformación y operación ha obedecido más a la lucha entre fuerzas políticas y no a un proceso lineal sobre un modelo de organización burocrático o de desarrollo organizacional.

Así, ante una gestión administrativa de tres años que sumió a la universidad en un proceso de conflicto, lucha y resistencia de los trabajadores administrativos y fundamentalmente académicos, por la imposición de un proyecto de universidad y de reestructuración autoritaria, desde arriba, los sectores académico, administrativo y estudiantil acuerdan mediante un referéndum realizado el 18 y 19 de mayo de 1999, evaluar la gestión del rector Jesús Liceaga Ángeles.

Posteriormente a dos semanas de que la comunidad universitaria de la UPN desconociera al rector, de acuerdo en los resultados de dicho referéndum y la implementación de un plan de acción, que incluía paros laborales, la SEP decide relevarlo, con el objeto de mejorar las condiciones político-académico de la universidad y en su lugar nombra a Sylvia Ortega Salazar, quien se desempeñaba como directora de asuntos internacionales del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). En la presentación de la rectora número 12 de la UPN el 2 de junio de 1999, el secretario de educación Miguel Limón Rojas señaló, que tiene la experiencia y desarrollo intelectual que le permite asegurar que la comunidad de la UPN tendrá en ella el liderazgo académico y la actitud necesaria para lograr avances.²³⁵

Al respecto Marcelino Guerra, secretario general de la D-II-UP3, comentó que por primera vez las autoridades educativas consideraron la opinión de estudiantes, docentes y trabajadores. Y que Ortega es la persona idónea porque reúne el perfil académico para ser la máxima autoridad de la institución (*Ibid.*).

Con el propósito de generar un clima de distensión, de apertura al diálogo y trato respetuoso a los académicos, la nueva rectora hace una convocatoria a la comunidad universitaria para reanudar las negociaciones sobre diversos asuntos acumulados y no resueltos por la administración pasada, entre lo que destaca, que

²³⁵Herrera, Beltrán Claudia. (1999, 3 de junio). Nueva rectora de la UPN. *La Jornada*. p.42.

le “interesa promover un cambio, y eso supone una reforma universitaria a partir de la creación de consensos. Eso significa conseguir un compromiso activo, inteligente y selectivo por parte de quienes en la institución cuentan con el mayor nivel académico y tienen más que decir sobre su campo intelectual”.²³⁶

Asimismo plantea tres objetivos de su administración:

Primero: Redefinir la misión de la universidad y devolverla al servicio del magisterio, lo que significa trabajar con los profesores para generar la cultura que necesita una sociedad que, quiérase o no, está globalizada y funciona con base en el conocimiento y la tecnología,

Segundo: sumarse a los esfuerzos que otras entidades hacen. Coordinarnos con quienes ponen en marcha nuevos métodos de enseñanza, generan materiales educativos, ensayan modelos para las primarias fundados en la calidad y diseñar nuevas formas para la gestión de las escuelas primarias y secundarias. En suma, Ligarla a otras instituciones para participar en la elaboración de innovaciones educativas, y

Tercero: Conectarla al mundo, haciendo convenios con nuestras universidades homólogas y ver qué está pasando en la formación de educadores, cuáles son las tendencias en el diseño curricular de licenciaturas y posgrados y conectar a nuestros académicos con sus pares en el mundo (*Ibid*).

En una valoración sobre la propuesta de la rectora, el Comité Ejecutivo de la Delegación de académicos señala:

“Que el cambio de las autoridades de la Universidad Pedagógica ha sido un triunfo de la resistencia y la dignidad académica. Sin el régimen autoritario, de desprecio e incompetencia que sufrimos casi tres años, consideramos que se abre en la Universidad una oportunidad histórica para efectuar las transformaciones de fondo que la comunidad académica ha demandado desde hace muchos años. Se abre una oportunidad, así lo consideramos, pero dependerá de la nueva administración y de todos nosotros aprovecharla. Por eso, es necesario establecer de inmediato la agenda y los formatos de participación de toda la comunidad en las tareas de reestructuración y normatividad. Este es el propósito fundamental de toda acción política, laboral y académica en estos momentos” (Jiménez, 249).

En su presentación ante la comunidad universitaria, la rectora se comprometió a “realizar una profunda reforma en la estructura funcional y administrativa con la participación ordenada de la comunidad, lo que nos permita generar un fortalecimiento institucional fundado en la calidad académica, la transparencia administrativa y el cumplimiento estricto de nuestras obligaciones laborales”,

²³⁶ Herrera, Beltrán Claudia. (1999, 8 de junio). No hay orgullo de pertenecer a la UPN. *La Jornada*. p.42.

exhorta a la comunidad universitaria a ser “protagonista de la transformación mediante un programa de trabajo con metas, objetivos y fechas”.²³⁷

Así pues, con la finalidad de mejorar las condiciones político-académico de la institución Además, de tener el propósito de restablecer las relaciones y crear confianza entre las autoridades universitarias –de la misma forma como se hizo con la inclusión de Olac Fuentes Molinar en la Subsecretaría de Educación Básica- y los trabajadores administrativos y académicos, la rectora presenta su equipo directivo a la comunidad universitaria el 1 de julio de 1999. La administración se integro con autoridades externas y la inclusión de académicos que participaron activamente en el paro de 67 días de 1997.²³⁸

a finales de 1999, la rectoría presenta un diagnóstico de la situación de la universidad y una propuesta de líneas de gestión destacando los siguientes ejes: el reordenamiento del trabajo académico a través de la integración de cuerpos académicos organizados matricialmente, aglutinados en torno a líneas temático disciplinarias, y de consejos técnicos de docencia e investigación; mejorar la productividad y estimular el desempeño sobresaliente y la calidad del personal académico; orientar al personal a la persecución de metas ambiciosas, de alto impacto y calidad; transformar el sistema de estímulos en un recurso que reconozca el esfuerzo sobresaliente individual y de grupo; promover el trabajo en redes, como la red de unidades, para transformar a la UPN en una red universitaria; redefinir y mejorar la calidad de la oferta educativa en las licenciaturas escolarizadas; ampliación y diversificación de la oferta pos-licenciatura en las Unidades, fortalecer el posgrado y la investigación; revitalizar la vida colegiada; legislación universitaria integral; invertir en infraestructura de cómputo y telecomunicaciones; metas en las que se combinan antiguas demandas del personal académico y medidas de corte eficientista contenidas en la política educativa gubernamental dirigidas al sector.²³⁹

A principios del año 2000, la rectora convocan a un proceso de discusión y espacios de participación para definir la reestructuración de la universidad, aunque la convocatoria la hace de forma abierta, el llamado se dirige a los académicos de Ajusco, pero además, este proceso lo propone en forma separada, es decir, por áreas académicas que en estricto sentido se refiere a las direcciones de docencia e investigación, en una idea de proyecto de reforma diferencial.

²³⁷ UPN. (1999, 15 de junio). Órgano informativo, Gaceta UPN, Vol. VI Núm. 9, p.1.

²³⁸ Las principales funciones sustantivas y puestos de relevancia en la estructura jerárquica académica se reservaron para los académicos de la unidad Ajusco, con la finalidad de darle legitimidad a la nueva administración. Estas fueron, la Secretaría Académica y las Direcciones de Docencia e investigación. Sin embargo, esta última finalmente fue ocupada por una académica externa, dada la falta de consenso entre los grupos de investigación para conformar una terna. UPN. (1999, 15 de julio). Órgano informativo, Gaceta UPN, Vol. VI Núms. 10 y 11, p.1.

²³⁹ UPN. Panorama actual en cifras. 1999. en Jiménez *Op. Cit.* pp. 250-251.

Los resultados en el avance de la elaboración de propuestas sobre la reforma universitaria se dieron con mayor rapidez en la dirección de investigación, esto es entendible por varias razones:

Primero, en la dirección de investigación se encontraba al frente una académica que había llegado con la rectora, en este sentido, se tenía la confianza para iniciar una reforma, sin que se confundiera al recito universitario con un “partido político o una asociación civil”; segundo, era una Dirección con una plantilla de personal no grande, aproximadamente 40 investigadores lo cual implicaba una organización más rápida y ágil; tercero, era un grupo de académicos que en la historia de la universidad no se había caracterizado por su organización y participación político-sindical o no había representado una protesta activa en contra de la toma de decisiones de las autoridades, más bien se adaptaba a ellas, es decir no presentaba una autonomía en el trabajo de académico y la capacidad para organizarse y formular iniciativas propias de desarrollo institucional; cuarto, los resultados del estudio de Latapí había puesto al descubierto los magros resultados de las investigaciones en la UPN, lo que generó una falta de credibilidad ante el gobierno, el legislativo y la sociedad retomando la imagen considerada como un “elefante blanco”.

Sin embargo, es importante reconocer que estos resultados de los investigadores de la UPN, no son solamente atribuibles a ellos, también es corresponsabilidad de las visiones, percepciones y prácticas de quienes han dirigido a la universidad. El diseño institucional de la universidad desde su origen ha permitido y hasta favorecido la inestabilidad de mando. La falta de objetivos claros ha propiciado una ambigüedad en las intenciones para especificar procesos, la ambigüedad en el entendimiento de conexiones claras entre la acción organizada y sus consecuencias, y la ambigüedad de organización, o la imposibilidad para poder identificar los patrones de conducta y participación de los actores en la toma de decisiones, que se refleja en la falta de coordinación interna y la incapacidad para impulsar y consolidar un verdadero proyecto académico que demuestre ante la sociedad y el sistema educativo la importancia y el valor social e institucional que debiera tener.

Ejemplo de estas visiones podemos mencionar que en la búsqueda de la pertinencia de la investigación, en 1983 los proyectos se organizaron en tres departamentos: estudios sobre la práctica educativa; estudios sobre educación, sociedad y cultura; y estudios sobre el magisterio, además se hicieron las primeras propuestas de organización de un consejo de investigación. Para 1985 la concepción de investigación se puntualiza en relación con los procesos de enseñanza-aprendizaje en educación básica, y formaliza la existencia de núcleos problemáticos para investigación en: la práctica educativa, la formación del maestro y su función social, y las relaciones entre los procesos educativos, los sociales y los culturales.

En 1987 la propuesta de 85 desapareció en los hechos, de la coordinación de proyectos agrupados en núcleos problemáticos se pasó a una organización formal por departamentos: desarrollo de la investigación y proyección de la investigación. El proyecto académico de 1993, aprobado por el Consejo Académico en su cuadragésima tercera sesión ordinaria del 9 de agosto y 6 de septiembre de ese mismo año, parecía que incorporaba a la UPN en el campo de la investigación educativa de manera más estructurada, pero el proceso se interrumpió por los constantes cambios de rectores. Sin embargo, el proyecto de 93 fue adoptado por el personal del área de manera inercial que se conformaba en dos departamentos y siete líneas de investigación.

Posteriormente en mayo de 1997 se propone la creación de tres centros de investigación y un comité de investigación que evaluaría las características científicas de los proyectos. Estas propuestas no se pusieron en marcha por el paro laboral de ese año. Una vez concluido el paro, se planteó nuevamente a partir de octubre tres coordinaciones: de posgrado, de promoción y desarrollo de la investigación en la UPN y de estudios sobre procesos y contenidos de la educación. Esta estructura comenzó a operar oficialmente en 1998, pero que no fue dada a conocer por las autoridades a los investigadores ni a la comunidad por los conflictos políticos en los cuales estaba sumergida la institución.

El resultado nuevamente fue la confusión ya que unos investigadores reconocían y se organizaron en torno a las coordinaciones, mientras que otros respondían a las líneas de investigación del proyecto académico de 93, además de aquellos que no respondían a estas opciones “aprovechando la situación”. Finalmente el periodo de 1996-1999 se caracterizó por una política académica que llevó a la atomización de los investigadores, a una producción baja y a hacer más patente el problema no resuelto de la vinculación con la docencia.²⁴⁰

Retomando el proceso de reforma planteado por la administración de Sylvia Ortega se llevan a cabo reuniones de representantes de cuerpos de investigación en Oaxtepec, Morelos en los primeros días de marzo de 2000, como resultado de las mesas de trabajo, en junio de ese año sale a la luz pública de la comunidad universitaria el reglamento de investigación, el cual señala en sus artículos primero y segundo transitorio que es un documento ya aprobado en la sesión 02/00 de Consejo de investigación y sólo podrá ser modificado por el Consejo académico de la universidad.²⁴¹

Este reglamento elaborado por el área de investigación define la reorganización de la investigación a nivel nacional. En el ámbito de las Unidades UPN establece el desarrollo, seguimiento y evaluación de la investigación a partir de la formación de

²⁴⁰ UPN. (2000, septiembre). Políticas para el desarrollo institucional de la investigación y el posgrado, Documento de trabajo. Dirección de Investigación, pp. 2-12.

²⁴¹ Además, señala en su artículo segundo transitorio, que sólo podrá ser modificado por el Consejo académico de la Universidad. UPN. (2000, junio). Reglamento De investigación. Dirección de Investigación.

estructuras académicas representativas regionales en las Unidades UPN y la estructuración de redes académicas de Unidades a nivel nacional.

Así tenemos que la investigación en la UPN se organiza en torno a programas de investigación (PI)²⁴² donde se presentan las propuestas de generación, intervención y aplicación de conocimientos. A su vez estos PI se organizan a través de Cuerpos Académicos (CA)²⁴³ agrupados en torno a una temática en la construcción de objetos de estudio comunes. Para la aprobación de los proyectos de investigación o “institucionalización”, el académico debe someterlo a la evaluación de los CA, del PI y del Consejo de investigación.

Esta propuesta de reforma, que señala el reglamento investigación de junio de 2000, nuevamente refleja un trabajo unilateral, aislado, no integral, una visión desde los investigadores. Se inscribía más en un cambio de organización que en la redistribución de los espacios de autoridad, es decir, propone una clara orientación a innovaciones de tipo funcional y no a la ampliación de la jerarquía y por consiguiente de la toma de decisiones sobre la investigación nacional en la UPN. Ejemplo de ello se puede considerar lo siguiente:

En la estructura organizacional básica formal se propone la creación de Cuerpos Académicos y Programas de Investigación que ciertamente incluye una propuesta de estructura más horizontal, pero que no refleja en las atribuciones y funciones de estas instancias una visión de toma de decisiones, de tal manera, que quedan subordinados al Director de investigación, donde el coordinador del PI, como lo señala el reglamento en sus funciones no tiene capacidad de decisión sobre aspectos relevantes relacionados con la contratación de personal y el presupuesto, y en el ámbito académico, estas, son sólo operativas y propositivas.

En el caso de la organización estructural colegiada se multiplican los consejos, esto es, se propone la creación de consejos de programas de investigación y el Consejo de investigación con capacidad de decisión para impulsar y normar colegiadamente el desarrollo de la investigación, sin embargo, sus funciones no quedan claras en el reglamento y se traslapan con el consejo técnico de la dirección que no aparece en dicho reglamento.

²⁴² “Los PI son grupos de CA que comparten una o varias temáticas o problemáticas de investigación en temas disciplinares, multidisciplinarios, interdisciplinares o transdisciplinares [...]. Constituyen campos de conocimiento educativo con niveles más complejos y globales que el de los CA, Su número de miembros no podrá ser mayor de 40” *Ibid.*

²⁴³ “Los CA son grupos de profesores que desarrollan investigación disciplinaria, multidisciplinaria, interdisciplinaria o transdisciplinaria en torno a una temática o problemática de investigación y convergen en objetivos y metas académicas. el número mínimo de integrantes es de cinco miembros y con un límite no mayor a doce”. *Ibid.*

5.2 Movilización y Conciliación Política (julio-octubre 2000)

La convocatoria que hace Sylvia Ortega a la comunidad universitaria para promover el cambio que supone una reforma en la estructura funcional y administrativa universitaria a partir de consensos, la propone bajo una idea de reforma fragmentada. Esto es, en el caso de la dirección de docencia a diferencia de la dirección de investigación, propone la reforma de los programas de licenciaturas.

Para ello, hace una invitación de manera individual a un grupo heterogéneo de académicos considerado por la rectora como los más excelsos representantes de la dirección de docencia. Al respecto Héctor Fernández, consejero académico de docencia en ese momento, comenta:

H. F. la rectora Silvia Ortega, de manera clara tenía un proyecto de reforma diferencial, por ejemplo, en el área de docencia citó a un grupo de académicos que alguien le informó que eran los líderes de opinión o algo así, y les puso sobre la mesa la idea de reformar los programas de licenciatura, pero esta reunión se le revirtió, porque lo que allí se le dijo es que esto parecía como una especie de reforma a escondidas debajo de la mesa y que la tradición de la Pedagógica era cuestiones abiertas entonces incluso se le dijo que para reformar docencia tenía que hacer una convocatoria pública y amplia, porque la primera convocatoria la hizo personal y cerrada o sea nos llegó un sobrecito con la firma de la rectora en donde te citaba a una reunión, pero como que tú eras uno de los elegidos y eso no fue bien visto, o al menos por una parte, entonces la rectora sí, tuvo que hacer una convocatoria pública en docencia.

Ante el rechazo del proceso de selección y mecanismo de llamado del grupo de académicos del área de docencia -para reformar los programas curriculares “con el objeto de aumentar la eficiencia y calidad de estos”-, contrario a una especie de imaginario colectivo de procesos abiertos y transparentes de elección de representantes, se cuestiono a la rectora a nombre de quien se iban a realizar los trabajos si de rectoría o la dirección de docencia.

Como consecuencia la invitación se tradujo posteriormente en una convocatoria abierta para todos los académicos de la dirección de docencia que estuvieran interesados en la transformación de los programas de licenciatura, para conformar la comisión de reestructuración de la oferta educativa, que se dedicara a revisar las licenciaturas centrandose los trabajos en la evaluación y cambio curricular, con la idea, según el proyecto de la rectora y la directora de investigación y su asesora académica (Ofelia Ángeles) de una licenciatura única, al igual que la maestría con diferentes líneas.

Se intento reformular por las autoridades la llamada oferta educativa de la universidad en todos sus centros del país, la rectoría propuso crear una sola licenciatura flexible en educación con múltiples líneas terminales a partir de una organización matricial, que es aceptada en las unidades estatales, pero rechazada en Ajusco (Jiménez, 253).

En este sentido, Simón Sánchez considera que:

S. S. Bueno, la convocatoria que se hace para reorganizar la oferta educativa, es una convocatoria para reunir a los grupos que estamos trabajando en los programas de licenciatura. Entonces a partir de esa convocatoria la idea fue revisar los programas porque había la idea de que los programas no estaban funcionando y que estos merecían desaparecer, de hecho ya se tenía una especie de diagnóstico por parte de Sylvia Ortega, en donde parte del proceso implicaba que se reorganizara la universidad en función de la investigación más que de la docencia o de los programas de licenciatura, esa convocatoria más bien era para justificar un proyecto que ya traían, de construir un instituto de investigación en donde ahí la idea es hacer una única licenciatura, bueno obviamente incluso nos presentaron una propuesta de única licenciatura pues obviamente nuestro punto de vista fue rechazarla por la mayoría de los docentes y académicos que participamos en la licenciatura, a raíz de eso, se da un proceso en donde los grupos convocados nos abocamos a reivindicar las licenciaturas, porque nos parecía que la universidad no podía reducirse a una sola función.

Cuando llego al Consejo Académico el reglamento de investigación, que era el producto de la comisión de investigación, se observa en el contenido del documento, que no sólo se reorganizaba las actividades académicas de investigación, sino también, reglamentaba la investigación a nivel nacional y la docencia según los argumentos de los académicos de docencia, además de reestructurar las formas organizacionales del área en cuerpos académicos y programas de investigación con base en los lineamientos planteados por la ANUIES sobre política educativa.

En el seno del Consejo Académico la propuesta de reglamentación de las actividades de investigación fue rechazada por la representación de docencia, el conflicto de intereses que presentaba entre las direcciones de docencia e investigación, era en el fondo reorganizar parte de la universidad en un centro de excelencia dedicado a la investigación y un sector profesionalizante dedicado exclusivamente a la docencia, que generaba tensión y fractura en términos del debate sobre elites y privilegios.

H. F. La dirección de docencia había creado una comisión que estaba abocada a revisar las licenciaturas en la perspectiva de un cambio

curricular, bien sea para generar una licenciatura única o bien sea para modificar los planes de estudio de las licenciaturas existentes, ellos tenían reuniones periódicas, cuando surgió el reglamento de investigación el representante académico de docencia fue a ese grupo y les planteó la problemática, esta no era cambiar las licenciaturas, era más general, la problemática era cambiar la Universidad y no podíamos cambiar una licenciatura o cambiar las licenciaturas y dejar por otro lado que un grupo cambiara la Universidad o cambiara un cachito la Universidad, entonces en una reunión con estos maestros de docencia se analizó que el objetivo para lo que ellos se estaban reuniendo era un objetivo limitado, había que cambiar el objetivo de ese grupo sobre las licenciaturas y ellos deberían avocarse a analizar el cambio en la Universidad, entonces en ese momento, se les entregó el reglamento y se les explicó lo que estaba haciendo la dirección de investigación sobre el concepto de cuerpo académico como parte de la política educativa que es como el mandamiento que viene desde los organismos internacionales y que más o menos establece los parámetros que hoy son los hegemónicos en el discurso de la política educativa, o sea esto que hoy es ley, los académicos deben estar organizados en cuerpos académicos y deben articular las funciones de docencia e investigación, difusión.

Este llamado en la idea de un proyecto de reforma diferencial nos parece que presenta una estrategia no clara sobre los mecanismos y el procedimiento para la reforma universitaria con base en la orientación que desde los organismos internacionales plante la política educativa.

H. F. no podía haber académicos dedicados exclusivamente a la docencia y académicos dedicados exclusivamente a la investigación la misma política educativa marcaba la necesidad de articular las tres funciones incluso en los mismos sujetos, entonces eso rompía la lógica de que estuviera la dirección de investigación por un lado y la dirección de docencia por otro lado.

La socialización de la propuesta de reglamentación de la actividades de investigación causó rechazo por la mayoría de los académicos de docencia, que sólo los trabajadores de investigación determinarían la investigación nacional sin la participación de los docentes que eran y sigue siendo el grupo mayoritario políticamente y de académicos en la institución.

S. S. bueno en realidad lo que pretendían era reglamentar toda la actividad académica de la UPN, no solo investigación, de hecho cuando se nos pasa a revisión el proyecto y eso a consecuencia de que efectivamente hubo inconformidad y desacuerdos en torno a que este proyecto lo querían pasar a través del consejo académico y no se aceptó, no se podía pasar un documento que aparentemente

reglamentaba la investigación, pero que en realidad estaba reglamentando toda la actividad académica, docencia, difusión, entonces en particular a mi me parece que no era nada más investigación sino todas las actividades, incluso hay un documento que sacamos desde docencia a partir de esta comisión que se hizo de reorganización en donde las diferentes academias se manifiestan en torno a ese documento y donde precisamente lo que se marca es que no solo estaba reglamentado la investigación sino también la docencia y que entonces eso no podía aceptarse.

Esta oposición hizo que la dirección de investigación generará y socializara ante la comunidad universitaria en septiembre de 2000, otro documento de trabajo de políticas para el desarrollo institucional de la investigación y el posgrado, más amplio donde agregaba el posgrado, pero no la reglamentación de junio, además de señalar que se trataba de una propuesta que tiene la intención de integrar y articular el trabajo de investigación y posgrado en la institución.

Sin embargo, el conflicto estaba presente, con base en el análisis del reglamento de investigación se movilizó un grupo de académicos de docencia, que le cuestionó a la rectora su proyecto de reorganización diferencial, que no era procedente reestructurar sólo un sector sino que esto debería ser más integral por lo tanto, se debía reestructurar toda la universidad, aunque en el imaginario de los sujetos académicos se refieren a las actividades sustantivas y específicamente a las direcciones de docencia e investigación.

Sylvia Ortega aceptó la propuesta, para ello, en el Consejo Académico se nombro una comisión integrada por los tres consejeros académicos y estudiantil, los directores de docencia e investigación y el secretario académico, que a su vez, de acuerdo a la normatividad del consejo, esta comisión contó con la asesoría técnica de 12 académicos de cada una de las dos direcciones para la realización de trabajos específicos, cuya primera tarea era el análisis de la reglamentación de investigación.

H. F. Cuando se creó la comisión era claro que la tarea era más que lo que había encargado el consejo académico, o sea la tarea no podía ser revisar el reglamento de investigación sino que la tarea era revisar la estructura de la Universidad. Empezó a estudiarse la política educativa, ¿qué era este concepto de cuerpo? ¿Qué era este concepto de DES? y cuáles eran las características específicas de de la Universidad, incluso se empezó a ver la diferencia entre Universidad Pedagógica no se si los tres sectores, la unidad Ajusco tiene unas características, las unidades del D. F. otras y las unidades a nivel nacional, entonces los que estábamos ahí éramos solamente de Ajusco, eso marcó un límite de la reflexión y de las decisiones, lo que esa comisión iba a ser solamente era para el Ajusco, porque ahí no había representantes de unidades.

En este momento nos parece importante destacar dos elementos, mecanismos y/o espacios de negociación y consenso político-académico, que abonaron en la orientación de la reorganización académica actual de la UPN:

1. La comisión para el análisis de la reglamentación de investigación. Los asesores técnicos de la comisión fue el primer espacio de consenso político-académico que tuvieron la capacidad y visión en la búsqueda de un proceso de reorganización más integral y no guiarse por el proyecto de la rectora referente al análisis del reglamento. Además de orientar la discusión y negociación sobre los principios y fundamentos sobre los cuales se iba a dar la reforma.

H. F. Al instalarse la comisión en el área de docencia estaba claro que el objetivo era ¡reformular! la Universidad, entonces en el primer debate largo eso fue lo que se debatió, o sea los compañeros de investigación insistían en su reglamento de investigación y posgrado y los de docencia planteaban que la tarea era general, no se si ganaron los de docencia, porque la tarea original no se hizo, entonces la comisión asumió el planteamiento de docencia, o sea que la tarea era reformar la Universidad y se empezó entonces a hablar de esto, de entrada la primera tarea real que se hizo fue definir los principios o fundamentos con los cuales se iba a hacer la reforma, e incluso en el documento final de reorganización eso aparece como los principios de la Universidad, ahí se habla de articular docencia e investigación, difusión o sea se habla de algunos elementos que son los que dieron el marco académico dentro del cual se iba a hacer la reorganización. El proceso fue definiendo los contenidos, los tiempos de las tres fases y las formas, esto de las formas es importante, porque se llegó al acuerdo de que el proceso era participativo y no representativo y esto quiere decir, que las grandes definiciones y la puesta en práctica se iba a hacer con todos, que era un proceso en el que se iban transformado y legalizando cosas a través del consenso.

2. La política educativa. Los elementos implícitos de la política educativa para educación superior fue el otro factor importante, que permitió avanzar de manera rápida y consensada en la reforma. Los Cuerpos Académicos, las DES, la articulación de las tres funciones que ya se consignaban en el documento de la reglamentación de investigación.

S. S. en docencia conformamos un grupo que estaba metido en la reorganización hicimos un seminario ahí lo que discutimos fue lo que se estaban haciendo de reestructuración las otras universidades, entonces yo creo que sobre la base de eso se construyó, lo que quedó puede decirse que fue una negociación en donde, si bien, uno trataba de rescatar lo que estaban haciendo las experiencias en otras universidades, también mucho se movió en función de la política educativa, que nos estaban imponiendo, la organización basada en

cuerpos académicos sobre la base de ir integrando las tres funciones y articular más el trabajo académico.

En el mismo sentido Héctor Fernández opina:

H. F. Era, una negociación político-académica y ahí fue cuando se entró a ver que el proyecto de investigación que era la organización de cuerpos, no debería ser un proyecto de investigación sino de la Universidad, entonces en ese sentido, no se entró a chocar con investigación, lo que se comentó fue lo que están planteando para ustedes, que sea para todos, esto es importante porque eso permitió que los de investigación se engancharan, no se estaba diciendo lo que ustedes están diciendo es falso, eso fue lo que abrió, el concepto de cuerpo académico es un concepto de la política educativa, entonces el concepto del cuerpo académico se hizo extensivo al área de docencia y la articulación docencia, investigación y difusión en los cuerpos, esto permite una idea de que se rompe la investigación que puede estar en la licenciatura y los académicos de posgrado pueden dar clase en la licenciatura, lo cual ya se está logrando en algunos lugares.

En suma durante el segundo semestre de 2000, el proceso de reestructuración “fragmentada” impulsada por las autoridades en la Dirección de investigación, bajo una lógica de “conseguir un compromiso activo, inteligente y selectivo por parte de quienes en la institución cuentan con el mayor nivel académico y tienen más que decir sobre su campo intelectual” y con ello generar un disciplinamiento académico en términos de un liderazgo hegemónico para desarrollar una reforma que el resultado sea la aplicación de sistemas y procedimientos completamente regulados y controlados, a partir de la acción organizada de la comunidad universitaria en una suerte de modelo de organización burocrático y/o de desarrollo organizacional no avanza.

Diferente a lo que se esperaba por parte de las autoridades, este periodo de reestructuración concito desacuerdos intraburocráticos. Presentó un conflicto de intereses y negociación entre grupos académicos de las direcciones de Investigación, Docencia y Difusión por la redefinición de la Universidad. También la Delegación sindical IIUP3, como los representantes de los académicos ante el Consejo Académico abanderaron la postura de impulsar una reestructuración incluyente que articule a todas las áreas académicas.

Finalmente la mayoría de académicos exigía una reestructuración incluyente, participativa y consensada, de tal manera, que se llegó a un acuerdo entre fuerzas e intereses de la estructura de poder colegiada de las diferentes áreas y se forzó a la estructura de poder burocrática para que se detuviera la formalización de la reglamentación de investigación y se establecieran negociaciones sobre una reorganización integral.

Este periodo fue sumamente corto, pues se tenía la experiencia reciente por la comunidad universitaria de una gestión perdida de tres años, que dio pie a la organización y lucha sobre el proyecto de universidad, donde estaban latentes algunos canales de comunicación, organización y de resistencia político-académico.

Asimismo, se tenía la referencia por parte de la rectora, de una historia de lucha política por parte de los trabajadores y estudiantes de participar en la definición del proyecto académico de la universidad, con una visión de institución desde abajo, y el antecedente de su llegada a la universidad producto de un paro de labores de más de dos meses, y de una resistencia política de 20 años en contra de la imposición de un proyecto de universidad sin la participación de los sectores, que marco el rumbo de la negociación.

5.3 Formulación de la Política de reorganización Académica en la Unidad Ajusco (noviembre 2000-marzo 2002)

Los asesores técnicos de la Dirección de docencia de la “comisión para el análisis de la reglamentación de la investigación, posgrado y docencia” del Consejo Académico, se organizaron en un Seminario de “Tendencias y cambios de la enseñanza universitaria” con el interés de apoyar los procesos de transformación de la UPN.

El objetivo principal del seminario era elaborar una nueva propuesta de reorganización y de normatividad académica para hacer frente a las exigencias que demanda la sociedad, en ese sentido, consideraban como prioridad para la transformación, que:

“Los grandes desafíos y retos de la actual transición política y económica del país, de la globalización y la sociedad del conocimiento, en donde la ciencia, la tecnología y los nuevos aprendizajes juegan un papel estratégico para alcanzar un estadio de desarrollo dinámico y sustentable hacen que la Universidad Pedagógica Nacional deba asumir una reforma estructural, integral y de largo plazo, como muchas otras instituciones de educación superior”.²⁴⁴

Así pues, la comisión luego de analizar los planteamientos de los organismos internacionales (UNESCO, OCDE, BM, etc.), y la coyuntura en el contexto educativo mexicano, relacionado con las tendencias de cambio en las instituciones de educación superior a partir de la década de los noventa del siglo pasado, con el Estado evaluador, se planteó ya no el análisis y debate de los reglamentos de investigación y posgrado, sino que fue más allá, es decir, no sólo se trataba de reglamentos, sino de la reorganización de la UPN.

²⁴⁴ UPN. (2001, junio). Hacia la reorganización de la UPN. Asesores técnicos de la comisión del Consejo Académico.

En el proceso de trabajo de los asesores técnicos, se da nuevamente el relevo en la rectoría, la maestra Marcela Santillán Nieto fue nombrada el 1 de enero de 2001 en sustitución de la Dr. Sylvia Ortega Salazar quien pasa a ocupar la Subsecretaría de servicios educativos para el Distrito Federal. Cambio esperado que no causo ninguna sorpresa, pues se daba en el periodo de transición sexenal y de relevo del partido político en el poder.

Los cambios de sexenio no interrumpieron los trabajos de la comisión de asesores, estos siguieron trabajando con las nuevas autoridades. En junio de 2001 producto del seminario generan una iniciativa de “propuesta para la reorganización del trabajo académico y la transformación de la normatividad de la UPN” en el documento denominado “**Hacia la Reorganización de la UPN**”. Este en adelante, iba a ser el documento rector y orientador de las bases de la reorganización académica 2003-2004 (*Ibid*).

El documento plantea dos apartados básicos entre otros: en el primero, presenta la justificación a partir de las prioridades para la transformación; y el segundo, establece la propuesta de transformación progresiva mediante dos fases de operación.

Así pues, en el primero se propone el impulso a una estrategia integral de consolidación, reforma e innovación que permita instrumentar cambios para:

- El pleno desarrollo de la comunidad académica,
- Favorecer la intervención de la institución en la solución de los problemas educativos nacionales, e
- Impulsar la formación de sujetos sociales capaces de contribuir a la transformación del país.

Para ello se plantean las siguientes prioridades estratégicas acordes con las políticas educativas para educación superior:

- Impulsar cambios en la organización académica de la universidad, que permitan una nueva articulación de las funciones sustantivas.
- Fortalecer el perfil de la planta académica en los siguientes aspectos:
 - a) actualización del conocimiento disciplinar,
 - b) formación o actualización en el desarrollo de investigación, Difusión y Docencia,
 - c) manejo de nuevas tecnologías,
 - d) obtención de grados académicos,
- Establecer una legislación universitaria acorde al contexto actual,
- Diseñar y poner en marcha un sistema de auto-evaluación institucional periódica y
- Impulsar la creación de mecanismos institucionales de búsqueda y obtención de fuentes alternativas de financiamiento.

Con estas prioridades estratégicas se propone una transformación integral de la UPN en forma progresiva que comprende dos fases de desarrollo para el nuevo modelo de la institución. En la primera fase se concentra todo el proceso de cambio institucional, para ello señalaban que esta “tiene como objetivo proponer los dispositivos para la reorganización académica y el cambio normativo, de tal manera que se constituyan cuerpos académicos, coordinaciones de cuerpos académicos y un consejo coordinador, así como una normatividad para el desarrollo y evaluación de las actividades de docencia, investigación y difusión” (*Ibid*).

Para cada uno de estos órganos colegiados y unipersonales se proponía una serie de lineamientos, definiciones, integración, requisitos, funciones, etc. Así como el cambio de estatus jurídico de la UPN mediante la elaboración de una Ley Orgánica. La segunda fase estaba reservada para la operación del modelo sobre la base de una reglamentación integral de las funciones y un plan de Desarrollo Institucional.

Esta iniciativa se expone ante el Consejo Académico, sin embargo, no se toma una decisión por el Consejo de apoyar el proceso. Ante esto, la estructura de poder colegiada o de la comunidad académica, presiona para que se tome en cuenta la iniciativa de cambio inmersa en un contexto de reformas que el país ha venido impulsando desde la década de los ochenta del siglo XX en el sector educativo.

Así un mes después, en julio de ese mismo año la Comisión de Consejo Académico da a conocer a la burocracia universitaria y a la comunidad de trabajadores y estudiantil el documento de trabajo “**Hacia la Reorganización de la UPN**” apoyado por los consejeros académicos y los asesores técnicos de las direcciones de investigación, docencia y difusión. Este documento respeta básicamente los planteamientos de junio aunque presenta algunas modificaciones de forma.

El documento presenta los mismos apartados, sólo que en orden diferente, con algunas modificaciones en la redacción que no alteran el sentido y objetivo del documento. Los cambios importantes se consideran en la propuesta de transformación que modifica los alcances de las fases, esto es, ahora se consideran tres fases y tiempos generales para llevarse a cabo.

La primera, incluye la organización de Cuerpos Académicos; y la creación de la Comisión Coordinadora. En la segunda, se plantean plantea los agrupamientos de Cuerpos Académicos,²⁴⁵ que sustituye a la coordinación de cuerpos académicos, con la tarea de coordinar los trabajos académico-administrativos; lo nuevo en este documento es la creación de un “Consejo Institucional para el Desarrollo

²⁴⁵ El agrupamiento “es la unidad académica-administrativa que coordina y articula los trabajos de los cuerpos académicos, propicia la comunicación y la relación entre ellos, para desarrollar de manera coherente e interrelacionada los programas académicos institucionales”. *Ibid*. p. 9.

Académico, con la tarea de diseño de política académica y lineamientos generales de evaluación, planeación y desarrollo institucional”; y la redefinición jurídica. Y en la tercera fase, se propone la operación del modelo académico.

Ante la falta de respuesta de la burocracia universitaria, la comisión continúa trabajando en la elaboración de una propuesta que incluya a todos los órganos unipersonales y colegiados de los servicios académicos. Para ello, nuevamente en septiembre de 2001, da a conocer a la comunidad universitaria el tercer documento de trabajo **“Hacia la Reorganización de la UPN”**, con la misma estructura que el anterior, pero en este incluye en la primera fase, la operación de los programas curriculares y su relación con los Cuerpos Académicos, además de establecer tiempos específicos para los procesos en las fases y solicitando la emisión de una convocatoria y agenda de trabajo para continuar con el proceso de reorganización.

Este último documento de trabajo se expone ante el Consejo Académico de la UPN quien lo aprueba en su LXXI sesión ordinaria, celebrada el 24 de octubre de ese mismo año, de acuerdo a la solicitud de la comisión, como una convocatoria para propuestas de la comunidad. Así el Secretario Académico de la UPN en cumplimiento de los acuerdos del Consejo emite la “convocatoria para el personal académico de la Unidad Ajusco y Unidades UPN del D. F. para que participen en el análisis y formulación de propuestas sobre el documento Hacia la Reorganización de la UPN, que ha elaborado la comisión para el análisis de la Reglamentación de Investigación, Posgrado y Docencia, al Consejo Académico”, solicitando las observaciones en la primera quincena de noviembre.

Finalmente El 1 de marzo de 2002, el Consejo Académico en su II sesión extraordinaria aprobó el documento de “Iniciativa de Organización y Funcionamiento Académico para la Unidad Ajusco” documento que contiene de forma general orientaciones sobre el desarrollo de la iniciativa, la convocatoria y la agenda de trabajo para la reorganización académica.

Este documento se estructura en cinco apartados: en el primero, Principios Generales que deben Orientar a la Universidad, se enlistan una serie de criterios sobre los cuales se encausa el trabajo académico que señala, el carácter nacional de la institución, la articulación de las funciones sustantivas, los servicios que proporciona, la evaluación y la revisión permanente de su estructura, organización y normatividad.

En el segundo, Reorganización de la Unidad Ajusco y la Transformación Nacional de la UPN, se consideran aspectos contextuales y coyunturales del proceso de reorganización, al señalarse que “los grandes desafíos y retos de la actual transición política y económica del País, de la globalización y el nuevo papel que la información, la ciencia, la tecnología y los nuevos aprendizajes juegan en el desarrollo de la sociedad, obligan a la UPN a asumir una reforma estructural,

integral y de largo plazo tal como lo viene haciendo, a nivel nacional, otras instituciones de educación superior.

La reforma se enmarca en un proceso de transformación progresiva de la Universidad, con objetivos claros que impulse fortalezas, evalúe las funciones sustantivas y ponga en marcha innovaciones del quehacer institucional.

El tercer apartado, Perspectiva Integral de Reorganización de la Unidad Ajusco, señala los elementos de cambio en las actividades sustantivas de la Universidad que permitan mejorar el desempeño académico.

El cuarto apartado, Premisas para el Desarrollo de la Iniciativa de Organización y Funcionamiento Académico, establece una serie de consideraciones para el desarrollo de la iniciativa de organización circunscritas en el marco de los derechos laborales de los trabajadores, la adecuada atención a los programas curriculares y el seguimiento del proceso, y con respeto al marco jurídico vigente.

Por último, en el apartado cinco, Fases de la iniciativa de Organización y Funcionamiento Académico para la Unidad Ajusco, se presentan los objetivos de las fases y los tiempos de la iniciativa de reorganización de la Unidad Ajusco.

El proceso de desarrollo de la iniciativa se estructura en tres fases:

Primera Fase

- Constitución de Cuerpos Académicos (CA),
- Constitución de Responsable de Programa Curricular.
- Comisión Coordinadora de la Primera Fase de la Reorganización Académica de la Unidad Ajusco.

Segunda Fase

- Constitución de los Agrupamientos de CA,
- Constitución de Coordinadores de Agrupamiento de CA, y
- Creación de la Coordinación Académica de la Unidad Ajusco.

Tercera Fase

- Redefinición del Marco Jurídico

Como se apunto arriba, la primera fase tiene dos objetivos con una duración para el desarrollo de éstos trabajos de tres meses a partir de la publicación de la convocatoria. Además el documento presenta para la primera instancia, objetivo, organización, conceptualización, lineamientos de creación e integración, funciones, elección del responsable y procedimiento de formalización ante el Consejo Académico. Considero relevante, en un primer momento, citar algunos de éstos elementos para ir entendiendo la visión que se tenía en relación a los Cuerpos Académicos.

Los CA será la unidad básica para la reorientación y mejoramiento del trabajo académico en la unidad Ajusco, recuperando y generalizando las experiencias de lo que ya funciona como CA, tanto dentro como fuera de la Universidad.

La organización en CA en la unidad Ajusco se plantea para resolver algunos de los problemas que han minado el desarrollo académico institucional, por ejemplo, la separación de las funciones sustantivas, la inequidad en la asignación de cargas de trabajo y recursos, la atomización del personal y la fragmentación del trabajo académico. Esta organización es la base del cambio académico estructural.

Un CA es un grupo de académicos, que pueden ser tanto de profesores de carrera como de Asignatura, que mantienen un trabajo centrado en un objeto de conocimiento común dentro del campo educativo. Los miembros de un CA desarrollan de manera integral las Funciones sustantivas de la Universidad como la estrategia para responder de mejor manera Al desarrollo académico de la institución. Es la estructura organizacional académica básica de Ajusco en tanto que su actividad central es la producción y transmisión de saberes educativos.

La segunda fase tiene como propósito, establecer los Agrupamientos de Cuerpos Académicos y las instancias de Coordinadores de Agrupamiento de CA y de la Coordinación Académica de la Unidad Ajusco.

La última fase tiene la misión de redefinir el marco normativo académico y el estatus jurídico que permita el “establecimiento de una estructura de gobierno con instancias de dirección unipersonales y colegiadas, así como mecanismos de participación, con el fin de lograr una mayor estabilidad de la vida de la Universidad”.

6 PROCESO DE REFORMA ACADÉMICA EN LA UPN 2003-2004

6.1 Proceso de Transición de Reorganización Académica de la Unidad Ajusco

Analizar el proceso de transición de reorganización académica en la unidad Ajusco de la Universidad Pedagógica Nacional, realizada en el periodo 2003-2004, me remite a revisar, dos procesos de interacción institucional en un modelo organizacional del conflicto y la negociación. El primero, relacionado con una visión de proyecto de universidad de intervención estatal con sentido de educación superior de carácter público; y el segundo, asociado a una comunidad académica empeñada en establecer nuevos arreglos de participación institucional en la UPN, mediante reformas a la estructura académica y a las relaciones de poder.

En la perspectiva de la confluencia de estos dos procesos se tratará de explicar los cambios institucionales realizados en la Unidad Ajusco de la UPN como resultado del consenso en la construcción y establecimiento de las mediaciones de la acción colectiva entre las autoridades gubernamentales SEP-UPN y el sector académico, en el curso de la instrumentación de las políticas de educación superior durante el proceso de transición.

En el marco de los compromisos establecidos por el Consejo Académico, en la “Iniciativa de Organización y Funcionamiento para la Unidad Ajusco”, la rectoría emite el 10 de abril del 2002, la convocatoria al personal académico para la presentación de propuestas orientadas a la organización de Cuerpos Académicos, con base en los lineamientos que presenta el documento de iniciativa. Asimismo, señala que los resultados serán publicados en julio de ese mismo año.

En este periodo que señala la convocatoria la comisión coordinadora de la primera fase, que creo el Consejo Académico, y de acuerdo a sus funciones que le fueron asignadas en el documento de iniciativa, se dio a la tarea de revisar “detenidamente todos y cada uno de los documentos en donde la comunidad académica de Ajusco proponía la creación de distintos CA; los *curricula vitae* de los académicos; los contenidos de las materias que forman los diferentes programas curriculares que se ofrecen en la unidad Ajusco; la forma como fueron atendidas las responsabilidades de docencia en el último año escolar en Ajusco; y, la relación de los proyectos de investigación que se presentaron”.²⁴⁶

La respuesta a la convocatoria dio como resultado hasta ese momento un registro de 53 Cuerpos Académicos integrados por 334 académicos. El número de académicos de base que no se integro a algún CA es de 78 (58 de T/C 4 de M/T y 16 de asignatura). El número de académicos interinos que tampoco lo ha hecho es

²⁴⁶ UPN. (2002, 26 de noviembre). Propuesta de agrupamientos de cuerpos académicos. LXXVI Sesión Ordinaria del Consejo Académico.

de 34 (12 de T/C 1 de M/T 21 de asignatura). En total, 112 académicos aun no se integran a un CA (*Ibid.*).

Con respecto a la constitución de Cuerpos Académicos Héctor Fernández, comenta:

H. F. la primera fase, en un sentido estricto fue la construcción de los cuerpos académicos, la gente se organizó en entorno a temas que fueran de su interés, que tuviera que ver con lo que hacían en la Universidad en términos de docencia e investigación, sus perfiles etc., sin embargo, como que aquí se dio rienda suelta a la imaginación de la gente, no había parámetros, no había límites, no había objetos predefinidos, sino que la gente construyó los objetos que quiso, esto en un sentido, de libertad y creatividad.

Como parte de la segunda fase, la rectoría da a conocer de conformidad con los acuerdos tomados en la LXXVI Sesión Ordinaria del Consejo Académico la propuesta de agrupamientos de Cuerpos Académicos, con la finalidad de organizar un foro para discutir propuestas, aclaraciones y dar continuidad a la iniciativa.

Esta propuesta de agrupamientos se conformo a partir de tres apartados. El primero, considera una propuesta de agrupamientos de CA con base a criterios sobre los objetos de trabajo, los núcleos temáticos, la participación de los académicos en los programas curriculares y la vinculación con sus proyectos de investigación.

El segundo, señala que una vez hecha la caracterización de cada agrupamiento, se realizó el ejercicio de ubicación de cada CA en los agrupamientos. Sin embargo, en este proceso algunos CA no fueron lo suficientemente explícitos en la elaboración de su documento fundacional que permita tener certezas sobre su ubicación en algún agrupamiento, por tal razón, se trata sólo de un ejercicio analítico en donde no necesariamente existe una correspondencia uno a uno entre el agrupamiento y el CA asignado, en este sentido se hace énfasis en que es una ubicación propositiva, esperando que cada CA determine su ubicación.

El tercero, considera una serie de implicaciones y asuntos pendientes de resolver, que básicamente apuntan a un conjunto de precisiones sobre los objetos de trabajo de los CA y las caracterizaciones de los agrupamientos, por ello, es necesario que la comunidad los analice y complemente para su realización.

Sobre este aspecto Héctor Fernández comenta que:

H. F. La segunda fase que fue la organización de lo que inicialmente se llamaba agrupamientos y hoy se llama área académica fue otra parte compleja, porque era tratar de unir dentro de la diversidad lo que

estaba cercano, o sea eso fue una decisión bastante complicada porque no solamente había que tener en cuenta los títulos de los cuerpos o los nombres de los cuerpos sino que había que ver los temas reales que estaban detrás de esos nombres y por otro lado había que ver las características de la universidad, los programas curriculares y la misión que la universidad tiene en relación al sistema educativo y el país, tocaba jugar una especie de ordenamiento que respondiera a todas estas características y así surgió la idea de seis agrupamientos, incluso en un primer ejercicio había cuerpos académicos que en términos de la comisión podían estar en cualquiera de los agrupamientos marcados e incluso se llegó a decir que fueran los mismos cuerpos académicos los que definieran en que agrupamiento querían quedarse porque sus objetos deban para estar en uno o en otro y se hacía de manera participativa. Así se constituyeron los agrupamientos, el otro momento difícil fue el problema de los programas curriculares porque había que asociarlos a los agrupamientos y ahí nos encontramos con una dificultad en relación a que no necesariamente en un agrupamiento iba a haber un programa curricular, había casos en los cuales iba a haber dos o tres, hubo otro problema que un programa curricular no podía no quería entrar a la reestructuración y la otra parte muy complicada fue la de los posgrados porque allí, yo creo que desde la dirección de investigación, como que no se estaba muy seguro de que los posgrados deberían de estar dentro de los agrupamientos, la propuesta que nosotros teníamos era que el posgrado identificara las líneas y que fueran las líneas las que estuvieran claramente establecidas dentro de los agrupamientos, de tal manera allí la parte difícil era ¿en qué agrupamiento colocamos la coordinación del posgrado?, era una pelea más que académica parecía política, y esta indefinición todavía hoy existe, no está claro la ubicación del posgrado en relación al proceso de los agrupamientos.

Durante el primer semestre de 2003 fue un proceso de reuniones, foros de trajo y acuerdos entre agrupamientos sobre lineamientos, principios, objetivos, funciones, caracterización, etc., de Cuerpos Académicos, agrupamientos, programas curriculares, el posgrado, figuras unipersonales y colegiadas de reorganización de la segunda fase.

Así tenemos, que en junio de 2003 la Comisión Coordinadora de la Segunda Fase de la Reorganización Académica de la Unidad Ajusco, presentó para su discusión en los Agrupamientos el “Documento General de Acuerdos Básicos que se derivó de los documentos fundacionales de los agrupamientos”. La intención de este documento era establecer un proceso de acuerdos básicos de los agrupamientos en el marco de la definición de la reorganización académica, y señalar como propósito fundamental “la constitución de los Agrupamientos Académicos como forma de organización para la planeación, ejecución y seguimiento de las

actividades académicas,” Además de socializar los lineamientos básicos para la constitución y funcionamiento inicial de estos (Documento General de Acuerdos Básicos 16/06/03 p. 1).

En el ámbito de la esfera organizacional, se informa en el documento de referencia que en el 2003, ya considera a los planes de trabajo de los Cuerpos Académicos como una estructura programática de asignación presupuestal en lugar de las Direcciones de Docencia e Investigación, aunque estas últimas, son instancias legales de distribución de recursos mientras no concluya el proceso de reorganización académica y cambie la normatividad institucional.

El 26 de junio de 2003 se llevo a cabo la LXXVIII Sesión Ordinaria del Consejo Académico con el objeto de avanzar en el proceso de reorganización académica de la Unidad Ajusco se acordar por esta instancia, el reconocimiento de figuras unipersonales y colegiadas.

Como primer punto, se acepta la reorganización estructural de las actividades de docencia e investigación en seis agrupamientos:

- 1. Teoría Social, Procesos Socioeducativos e Históricos
- 2. Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión
- 3. Diversidad e Interculturalidad
- 4. Procesos de Desarrollo, Aprendizaje, Enseñanza y Formación en Ciencias, Humanidades y Artes
- 5. Tecnologías de la Información, Comunicación y Modelos Educativos Alternativos
- 6. Teoría Pedagógica y Formación de Profesionales de la Educación

Estos a su vez estaban conformados por Cuerpos Académicos a los cuales no se habían integrado la totalidad de la plantilla de académicos de la unidad Ajusco:

- Agrupamiento 1 cinco Cuerpos Académicos
- Agrupamiento 2 ocho Cuerpos Académicos
- Agrupamiento 3 diez Cuerpos Académicos
- Agrupamiento 4. ocho Cuerpos Académicos
- Agrupamiento 5 nueve Cuerpos Académicos
- Agrupamiento 6 diez Cuerpos Académicos

En el segundo punto, se admite el nombramiento de un responsable por cada Cuerpo Académico.

En el punto tercero, se reconoce la existencia de la figura de un colegio de profesores por agrupamiento y

Como último punto, también la existencia de un Consejo Interno de Agrupamiento integrado por el responsable de cada cuerpo académico del agrupamiento.

Finalmente en la LXXX Sesión Ordinaria del Consejo Académico celebrada los días 16 y 28 de octubre y 3 de noviembre de 2003 se aprueba el documento que expresa los principios que orientan, criterios, formas específicas de trabajo que se adoptaran en la reorganización académica de la Unidad Ajusco de la UPN.

6.2 El Perfil de la Reforma Académica de la Unidad Ajusco

En febrero de 2004 la maestra Marcela Santillán Nieto rectora de la UPN da inicio al proceso de reorganización académica de la unidad Ajusco, aprobada por el consejo académico en la LXXX Sesión Ordinaria, “con el propósito de adecuar las formas de organización de la Universidad con las necesidades que hoy se identifican en el desarrollo de su trabajo”.²⁴⁷

Con lo que se sujeta a un proceso de profundas modificaciones estructurales de sus áreas más relevante en el quehacer institucional, como son, la sustitución de las Direcciones de Docencia e Investigación, por cinco Áreas Académicas, con lo cual se alteran significativamente los estilos tradicionales en las formas de organización académica y administrativa; de conducción política; y las relaciones con el contexto local y nacional.

Con respecto a las cinco áreas Académicas, es necesario hacer las siguientes precisiones. Inicialmente de acuerdo a los objetos de trabajo de los CA que expresaban la delimitación explícita de actividades de docencia, investigación y extensión que cada CA señalo en su documento de inscripción, la Comisión Coordinadora propuso la formación de seis agrupamientos, tal y como se establece en el numeral 2.2 del documento aprobado en la LXXX Sesión Ordinaria del Consejo Académico que define la organización académica de la Unidad Ajusco.

En el periodo que se acordó de esa misma sesión para la presentación de ternas de los Coordinadores de AG, del 10 al 12 de noviembre de 2003, y el nombramiento se realizará el día 15 por la rectora, el AG 1 Teoría Social y Procesos Socioeducativos, llevo a cabo su reunión el 12 de noviembre con la asistencia de cuatro CA, donde eligieron a su terna (Alvaro Morales Hernández, Héctor Reyes Lara y Juan Carlos Pérez López) para la coordinación del AG.

Sin embargo, en el oficio que turnan a la rectora Marcela Santillán para informarle de los acuerdos del AG, ponen énfasis en que “los compañeros Héctor Reyes Lara y Juan Carlos Pérez López fueron propuestos para integrar la terna con el compromiso ético y moral de declinar en el caso de que las autoridades se pronuncien por alguno de ellos” (oficio 12-11-2003).

²⁴⁷ UPN. (2004, febrero). Órgano informativo, Gaceta UPN, Núm.3.

Este planteamiento contraviene el inciso C del numeral 2.2 que establece que el Coordinador será designado por la Rectoría, esto determino que oficialmente no hubiera un pronunciamiento por la rectora al respecto, quedando una indeterminación sobre el nombramiento y la constitución oficial del agrupamiento. Lo que posteriormente llevo, a que la mayoría de los CA que conformaban este AG se incorporaran a otros.

La relevancia de los cambios se ubicó en la esfera de política y gobierno de la universidad, después de un periodo corto pero intenso de resistencia provocado por el enfrentamiento entre las autoridades universitarias y algunos líderes político-académicos y dirigentes estudiantiles y sindicales, ocurridos durante 2003 en términos de la visión y diseño de proyecto de universidad. La reforma se instrumentó a principios de 2004 estabilizando el clima político interno, las autoridades de la universidad comenzaron a modificar la organización estructural académica, en este sentido, los patrones tradicionales de relación y comunicación en la organización académica y por lo tanto política que regían en la unidad Ajusco cambiaron, lo que desplazó a las antiguas figuras y estilos de liderazgo que fueron sustituidas por nuevos actores y reglas de entendimiento político interno.

El perfil de los cambios estructurales más significativos pueden ser identificados en tres esferas del quehacer institucional: la académica, política y gobierno, y el organizacional.

En la primera, los principales cambios que se dieron son:

a) Estructura académica

- Organización y establecimiento de Cuerpos Académicos (CA)
- Agrupamientos (AG)
- Consejo Interno de Agrupamiento
- Consejo del Programa Educativo
- Colegio de Profesores de Programa Educativo
- Colegio de Profesores de Agrupamiento
- Coordinación Académica de Ajusco
- Programas Educativos

b) evaluación de los programas de posgrado (especializaciones, maestría y doctorado) con la finalidad de incorporarlos a los programas del CONACYT.

c) crecimiento de las líneas de la Maestría en desarrollo educativo e incorporación en programas de excelencia académica del CONACYT.

d) establecimiento de programas de apoyo y estímulo al desempeño académico a partir del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y del Programa de Fortalecimiento al Posgrado (PIFOP).

En relación a la esfera de políticas y gobierno de la universidad la reforma dio como resultado las siguientes transformaciones:

- a) Escisión y desplazamiento de grupos académicos inmersos o asociados a la dirigencia sindical de la D-II-UP3 como centro de poder y articulación de los intereses políticos de los sectores de trabajadores y estudiantil de la universidad.
- b) La aceptación e incorporación por la mayoría de los trabajadores académicos a la elaboración de los documentos fundacionales de una nueva organización académica.
- c) El fortalecimiento de la rectora para instrumentar y conducir cambios en la estructura académica.
- d) El giro hacia nuevas reglas de intercambio político basadas en el Trabajo académico y no clientelar o en el manejo patrimonialista de los recursos materiales.
- e) La creación y ampliación de una estructura organizacional académica para la toma de decisiones basada en la desconcentración que supone una nueva idea en las forma de comunicación y coordinación institucional. Estas instancias académicas son:

- Área Académica 1 Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión,
- Área Académica 2 Diversidad e Interculturalidad,
- Área Académica 3 Procesos de Desarrollo Aprendizaje, Enseñanza y Formación en Ciencias, Humanidades y Artes,
- Área Académica 4 Tecnologías de la Información, Comunicación y Modelos Educativos Alternativos, y
- Área Académica 5 Teoría Pedagógica y Formación Docente

En la esfera organizacional los cambios más importantes fueron:

- a) La reducción en el tramo de control a partir de la desconcentración académica que supone una autonomía funcional que da mayor eficiencia y eficacia en las actividades de las Áreas Académicas.
- b) Instalación de nuevos mecanismos de coordinación para la toma de decisiones basados en el mismo modelo de organización jerárquico-burocrático, pero, con ampliación en la cadena de control de las actividades sustantivas en los mandos intermedios.
- c) Cambio en el sistema de planeación, programación y presupuestación de las actividades académicas de la institución.

Es importante señalar por último, que estos procesos obedecen a la segunda fase de reorganización académica de la Unidad Ajusco. La tercera fase, que se refiere a la normatividad académica y el estatus jurídico de la institución, a la fecha no se ha dado un pronunciamiento oficial para el inicio de esta, que dará legitimidad a las transformaciones en la estructura académica institucional.

Conclusiones

La modernidad es una realidad social que se niegan a sí misma, y en esta negación imprime una dinámica modernizante a las grandes potencias y los cinco continentes se visten de Perestroika, de glásnot, de neoliberalismo, de reconversión, de reestructuración, simplificación administrativa, calidad, evaluación y de otras tantas vestimentas que convergen en la misma finalidad: la racionalización de múltiples procesos y prácticas sociales, ya sean económicas, políticas o culturales, con objetivos eficientistas.

Es la racionalidad occidental que inunda el orbe e interactúa, habitualmente en forma conflictiva, con otras tantas racionalidades. Confrontación en la que surgen estilos cognitivos, definen valores, introducen hábitos, estimulan formas de personalidad muy variadas, surgen patrones de comportamiento diversos. No obstante, las presiones son hacia la estandarización, la homogenización y la uniformidad, asignando funciones especializadas a determinados países en la división internacional de trabajo, ante la decisión y poder impositivo de las potencias industriales.

De esa homogeneidad, disfrazada de heterogeneidad, surgen problemas como: fallas de identidad, confusión de horizontes, parálisis de la imaginación creadora, pérdida de utopías, atomización de las memorias locales, obsolescencia de tradiciones, entrecruzamiento de múltiples lógicas y un estado de confusión generalizada que provoca pobreza de alternativas, y, en general, todo aquello que se refiera a la innovación de las relaciones sociales.

La desconcentración administrativa de la SEP en la década de los setenta tenía como pretensión básica rearticular las relaciones internas mejorando el ordenamiento de posiciones y funciones del aparato burocrático-organizacional, a fin de reactivar el populismo como recurso de legitimidad. Nos parece que en estos términos la desconcentración administrativa puede ser interpretada como una opción límite de la clase política para seguir reproduciendo su hegemonía tradicional de cara a la consolidación creciente de un nuevo núcleo con capacidad protagónica de protesta social: la burguesía y los sectores medios.

Al suponer tan sólo una suerte de incrementalismo burocrático-financiero, la eficiencia tecnocrática de la desconcentración no pudo resistir las presiones derivadas por la declinación del ritmo de acumulación ni los embates ideológicos de las fuerzas privadas, las cuales encontraron, en la reestructuración mundial del capital, un espacio propicio para fortalecerse en términos políticos y financieros.

Con la descentralización educativa formulada en 1982, el proyecto político de reestructuración interna en la SEP cambia de aliados y de fuerzas, se expresa una nueva alianza social, nuevos niveles de decisión con un claro contenido antipopulista y antiburocrático. Por tales razones, el esquema corporativo, si bien

mantuvo una posición importante, sobre todo como recurso de estabilidad, fue también duramente golpeado. El tecnocratismo político tendría aquí la misión de emprender un nuevo marco de interacción que pudiera afianzar el relevo gubernamental y legitimar la nueva alianza social.

Los contenidos de la descentralización en general, y la educativa en particular como proyecto de la tecnocracia de estado, se insertaron en el debate para intentar conformar un nuevo crecimiento con estabilidad. Ello remitió a la búsqueda de una diferente congruencia entre la reforma económica y la reforma política.

En este sentido, la descentralización como política de Estado supondría un factor tanto de modernización económica como de medio de democratización general del país, encaminado a propiciar mayor igualdad social.

Como factor de modernización económica, la descentralización apuntaría hacia la promoción articulada del desarrollo a nivel local y regional; esto es, más eficiencia en el uso de los recursos estatales para propiciar crecimiento. Pero eficiencia bajo conducción central que sólo redefine la asignación de recursos bajo criterios y procedimientos de control.

Esto remite a una idea descentralizadora que induce a un federalismo por inclusión, o sea, un federalismo conducido por el eje central del poder todavía poseedor de recursos y capacidad de decisión regional. Se amarran nuevos hilos de control en los cuales la eficiencia dicta las alternativas de reestructuración de un estado que se hace más fuerte al abrir y ampliar el desarrollo al ámbito de lo local y regional.

Como factor de democratización la descentralización pasa por un concepto de participación e igualdad. La búsqueda de "más democracia" se resuelve en un ámbito normativo como reestructuración legislativa de las atribuciones de los órdenes de gobierno. Esto encierra un nuevo planteamiento que formula nuevos procedimientos en los que el municipio resurge mediante la ampliación de sus funciones de gestión de recursos.

Así, la descentralización del Estado pasa por dos procesos fundamentales: desincorporar sus unidades económicas y descorporativizar sus unidades políticas. Ambos tendientes a incrementar la productividad interna y mejorar la eficacia externa, con el propósito de redefinir los patrones de vinculación entre el Estado y la administración, el Estado y la sociedad y el Estado y la política.

En lo que corresponde a la desincorporación de las unidades económicas, ésta conduce al fortalecimiento financiero del Estado a través de una reconcentración de recursos en los centros de planificación que actúan para inducir o desestimular su crecimiento, esto pone a la tecnocracia en una posición favorable para conducir la reestructuración económica.

Por lo que concierne a la descorporativización, se trata de remover los centros de poder y negociación a fin de distensar la capacidad de obstaculizar las decisiones del Estado. En este doble plano la descentralización aparece como una fórmula para la revitalización del Estado, para competir por la hegemonía en la conducción económica, política e ideológica en la construcción de las nuevas bases de la estabilidad y del intercambio político.

En el contexto específico de la descentralización educativa es importante señalar algunas consideraciones para entender los dilemas entre la reforma económica y la reforma política.

En lo que corresponde a la formulación de la política de descentralización educativa nos parece que fue guiada por tres propósitos a) recuperación de la autonomía de la clase política; b) afianzamiento de la eficacia política y c) redefinición de la eficiencia administrativa.

En lo que respecta a la recuperación de la autonomía de la clase política, la descentralización educativa se planteó como una opción para reformular el pacto político central entre la burocracia y el sindicato al interior de la SEP.

Con la descentralización se pretendía rearticular las redes de imbricación político-organizacionales. Al trasladar la administración de los servicios educativos a los estados, regidos por una racionalidad planificadora central, se esperaba debilitar el verticalismo político sindical y reinsertar a las cúpulas centrales de la burocracia política en la toma de decisiones.

Por lo que concierne al financiamiento de la eficacia política es necesario señalar que la descentralización educativa implicó una posibilidad para el fortalecimiento de los órdenes locales y regionales de gobierno, a fin de que jugaran un rol más activo en el control de la conflictividad social y política asociada a la operación educativa.

Mostrar eficacia política con la descentralización implicaba, en consecuencia, evitar sobrecargas nacionales por las presiones diferenciales y fortalecer las instancias regionales de decisión. Atender problemas en su lugar de origen no sólo suponía un acto técnico-administrativo, sino una opción de control político.

Llevar a cabo la descentralización para recuperar autonomía y eficacia política pasaba necesariamente por la redefinición de la eficiencia administrativa. Los valores de calidad y productividad fueron los principales símbolos de la eficiencia. Distribuir mejor los recursos y usarlos más racionalmente implicaba incrementar los controles de programación y presupuestación.

Se necesitaba realizar la modernización de los procesos administrativos para hacerlos flexibles, innovadores y dinámicos. Romper con centralismos innecesarios que sólo eran cotos de poder y fortalecer la acción ejecutiva de

funcionarios locales y regionales eran atribuciones vertebrales de la descentralización educativa.

En términos generales, la descentralización educativa, aun cuando se vio en muchos aspectos amarrada a la subversión burocrático-corporativa tradicional, no concluyó en situaciones de inestabilidad y protesta. Haber llevado los niveles de conflictividad al ámbito de los acuerdos internos entre la SEP y SNTE le otorgó a la tecnocracia el tiempo suficiente para su fortalecimiento en la conducción estatal.

El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado terminó en una reinserción de núcleos corporativos como medida de estabilización interna que implicó también exclusión de la disidencia democrática. La tecnocracia había incorporado a todos los actores a la lógica de austeridad y pese a la pérdida de legitimidad pudo contener la expansión neopopulista. En suma, la tecnocracia en el poder del Estado reguló el proceso de burocratización y pudo acotar su operación en nuevas reglas del juego.

La protesta magisterial de 1989 vino a subvertir ese panorama político autoritario. Presumiblemente, esta efervescencia política y social habría valido para que los grupos tecnocráticos reabrieran los canales de inserción del corporativismo sindical, pero sucedió todo lo contrario, esto motivó una profunda ruptura entre la SEP y el SNTE. Ruptura que evidenció el predominio de la clase política que al verse fortalecida por el apoyo empresarial, nacional e internacional, pudo utilizar la propia protesta magisterial para romper núcleos corporativos y acoplarlos a sus necesidades internas.

El hecho de descabezar al SNTE generó un repliegue del corporativismo gremial de corte tradicional y la emergencia de una alternativa de representación política de coordinación nacional que, poco a poco, fue dando respeto a las autonomías seccionales y las ponderaciones políticas de fuerzas a nivel local y regional.

Estas nuevas circunstancias de coyuntura fueron aprovechadas por el tecnocratismo político para reunificarse. Amplió su rango de autonomía respecto al burocratismo centralista vinculado al SNTE y rearticuló las administraciones federales y estatales en las entidades federativas (programas estatales para la modernización educativa) para cerrar las filas del autoritarismo técnico y someter a las fuerzas en la modernización pedagógica.

Por último, consideramos los siguientes resultados tangibles de la descentralización educativa desde sus inicios como desconcentración, en 1977, hasta 1992, ya como descentralización:

1. Constitución formal y operativa de unidades administrativas en las entidades federativas, tanto federales como estatales.
2. Definición de un patrón diferencial en la asignación de recursos y administración.

3. Recentralización de los procesos de planificación y de las políticas de formación y actualización para docentes.
4. Inserción de una propuesta de descentralización pedagógica.
5. Exclusión de la fracción hegemónica dentro del SNTE y tendencias a la descentralización política de su estructura.
6. Acontecimiento de la protesta magisterial disidente a nivel regional.
7. Reproducción de la participación del SNTE en la legislación laboral y control de las jerarquías operativas.
8. Transferencia de la administración y gestión de los servicios educativos de la federación a las entidades federativas.

Finalmente, diez años después, se da un avance concreto e integral -en el sector básico y normal- de descentralización en el proceso de modernización educativa con la firma del ANMEB el 18 de mayo de 1992. Este acuerdo, establece una serie de compromisos para el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el SNTE, con el propósito fundamental de elevar la calidad de la educación pública y tener una mayor cobertura de la educación básica.

Fundamentalmente el acuerdo propuso cuatro medidas estratégicas para la reforma estructural y académica de la educación básica, que implicó una nueva relación entre los órdenes de gobierno y la sociedad, estas fueron: Descentralización, Reforma Curricular, Revaloración Magisterial y Participación Social.

Las cuatro políticas representan el resultado y conclusión de los propósitos de gobierno iniciadas con Miguel de la Madrid Hurtado sobre la descentralización educativa, profundizadas con Carlos Salinas de Gortari en la modernización Educativa, y continuadas por Ernesto Cedillo Ponce de León con el ANMEB. Otro elemento importante en este proceso, es la continuidad de la política pública como “políticas de Estado” hasta el presente régimen, como lo establecen los Programas Nacionales Educativos de cada sexenio en los ejes de la política educativa sobre calidad, equidad y pertinencia, ligados a mecanismos de evaluación y competencia por el financiamiento.

Ahora bien, la descentralización, es un proceso multidimensional que involucra aspectos políticos; de negociación y creación de consensos; administrativos, de distribución de recursos, tareas y responsabilidades; de conocimiento de la realidad sobre la que se busca intervenir; y pedagógicos en cuanto al sentido formador de los programas innovadores.

Este proceso multidimensional se traduce en un conjunto de ideas-fuerza que actúan como principios orientadores de la acción de la reforma que refrendan la continuidad de las políticas para:

1. Constituir un sistema estatal de educación que articule todos los tipos, niveles y modalidades educativos y responda a las necesidades de la demanda.

2. Calidad con equidad: atender la diversidad.
3. Conocimiento e información de la realidad educativa.
4. Innovar a partir de la tradición.
5. Las reformas transitan por las personas. La autonomía de los centros escolares se consigue mediante la profesionalización de sus actores.
6. Gradualidad en los procesos e Incorporación de los actores en las decisiones. Las reformas educativas son en sí mismas procesos de aprendizaje personal, colectivo e institucional.
7. El trabajo colegiado y la toma de decisiones por consenso: mecanismos institucionales de gestión de la educación.
8. Descentralización-interacción, establecimiento de vínculos entre la política educativa estatal y las políticas nacionales.
9. Evaluación y responsabilidad por los resultados, en una perspectiva de rendición de cuentas.
10. La escuela es el origen y destino de la reforma.

Sin embargo, a pesar de las sinergias que refuerzan la descentralización se presentan factores que obstaculizan el desarrollo de las políticas, entre ellos destacan, sobre todo los conflictos de intereses de los actores, como son:

1. Las protestas de algunos gobernadores que amenazaron con devolver la educación básica a la federación como presión para obtener mayores recursos.
2. La resistencia del SNTE a la descentralización porque era una medida autoritaria, anárquica y violatoria de los derechos laborales, que en esencia desmembraría la unidad del sindicato restándole su capacidad de interlocución sobre los aumentos salariales y la titularidad del contrato colectivo. En algunos estados de acuerdo al poder sindical y a la capacidad de movilización (SNTE-CNTE) se han bloqueado importantes iniciativas educativas locales y la unificación de estructuras federales y locales.
3. En el caso de la revaloración de la función magisterial, se observa que Carrera Magisterial ha fracasado, no está cumpliendo con su propósito de incidir en mejorar la calidad de la docencia ni hay ningún resultado significativo para la calidad de la educación.
4. El mayor rezago se presenta en la participación social donde el SNTE se ha opuesto a la intromisión de agentes externos en la escuela, considera que esta, es un espacio exclusivo del magisterio.
5. También se observa un retraso ya de varios años en la reforma curricular de preescolar y secundaria y la articulación de los tres niveles educativos de la educación básica.
6. Las capas intermedias magisteriales (directores, supervisores, inspectores, jefes de zona y sector), no permiten el libre acceso a la escuela de programas e iniciativas de políticas.
7. La falta de recursos presupuestales obstaculiza el desarrollo y cumplimiento de programas de federalización y calidad educativa, teniendo que acudir a programas compensatorios sujetos a controles alejados de la realidad local.

Con respecto a la creación de la UPN, producto de las demandas de profesionalización docente de la dirigencia sindical (VR), se pretendía una institución corporativa que centralizara y controlara el sistema de formación del magisterio en el ámbito nacional, pero también es aceptada e incorporada por el gobierno federal en el PNE 1977-1982, fundamentalmente por la falta de regulación institucional y vinculación con los planes de desarrollo del sistema educativo nacional y del país.

Por lo tanto, en la fundación de la UPN se combinaron dos procesos: por un lado, había una demanda sindical corporativa para acrecentar el poder político de VR en el sistema de formación magisterial y con capacidad política para negociar con la burocracia política de la SEP; y por el otro, había una voluntad política del gobierno federal, por la falta de regulación y control de un sistema que no daba resultados.

Sin embargo, el agotamiento del modelo educativo de gestión centralizada ocasiono una multiplicidad de problemas en diversos ámbitos como: el deterioro salarial del magisterio, que produjo inestabilidad política y movilizaciones; incapacidad para sostener una enorme maquinaria burocrática de la SEP; una enorme carga financiera representada por un gasto educativo superior al 80% sólo de la federación; intensificación de las demandas de las cúpula política del SNTE, por ampliar su participación político-administrativa en áreas de control y regulación de las decisiones pedagógicas etc. Este panorama fundamentó la descentralización de los servicios de educación básica y normal.

Con este marco, el proceso descentralizador del subsistema de formación y actualización docentes toma forma en el PME 1989-1994. Sin embargo, se señala que la UPN en 1979 retomó y ubicó en sus unidades SEAD, las licenciaturas de la DEGENAM, pero dicho sistema como agregado desvirtuó los objetivos originales y la convirtió en centro de capacitación.

Por ello, con el fin de regular y ordenar “la operación de todos los servicios de formación y actualización de docentes en cada entidad federativa se integrará en un solo sistema, donde la UPN se constituirá en la institución de excelencia del normalismo nacional a efecto de formar en ella a los cuadros académicos del subsistema de formación y actualización de docentes.

Finalmente, con el ANMEB de mayo de 1992 se concreta el proceso de descentralización y se transfieren 68 unidades UPN que atienden los servicios educativos de nivelación, actualización, capacitación y posgrados del magisterio en las entidades federativas.

En este proceso, la descentralización de las unidades del sistema de educación a distancia de la Universidad Pedagógica Nacional, obedeció más al cumplimiento de la política pública por su materia de trabajo y sus condiciones geográficas, que a una visión académica.

La concepción neoliberal asumida por el Estado se proyecta al ámbito de la educación superior y la ciencia, al considerarse que las funciones universitarias son en buena medida productos susceptibles de participar en los circuitos del mercado.

El modelo propuesto plantea una formación profesional más orientada a la capacitación técnica y el desarrollo de habilidades que a la creación y recreación del conocimiento; y una ciencia y desarrollo tecnológico dirigidos más a apoyar el traslado de tecnología moderna a nuestra industria, sin preocuparse por la generación de tecnología alternativa que responda a las características organizacionales de nuestra realidad local.

Otro elemento que asume el Estado como premisa básica para la modernización de la educación superior y la ciencia es la evaluación. Los procesos de evaluación, que suponen en sí mismos la reconceptualización de una mayor autonomía y el papel de la ciencia como elementos estratégicos para el desarrollo, se constituyen como punto de partida para la construcción de nuevos mecanismos de regulación de la educación superior.

Tales procesos de evaluación son acompañados por la necesaria redefinición de las políticas de financiamiento, los cuales obedecen a criterios utilitaristas delineando una nueva relación entre el Estado, la Universidad y la Sociedad.

Se entiende que la evaluación está compuesta por un conjunto de programas e instrumentos que atienden distintos ámbitos institucionales. Se puede entender también como un lineamiento general que define políticas y reglas de juego diseñadas, manejadas y aplicadas, en su mayoría centralmente, por las autoridades del sistema educativo.

Los múltiples programas muestran la importancia de la evaluación y a la vez las limitaciones que afecta las potencialidades de desarrollo de las universidades, pero han sido funcionales para asentar la presencia de un Estado que por sus limitaciones financieras y sus debilidades políticas, adquirió la fisonomía de un Estado avalador que intenta por distintos medios asumir el control y la dirección del campo educativo.

El financiamiento ha sido el principal instrumento para impulsar la evaluación y también ha desempeñado un papel relevante para conducir a las universidades públicas hacia los objetivos oficiales.

La evaluación ha definido los mecanismos para regular y controlar los planes de desarrollo institucional, homogeneizar, en un universo heterogéneo, los estándares de calidad y medir los resultados como productos.

Las políticas de evaluación del trabajo académico, desde que iniciaron a mediados de los ochenta, han estado asociadas a la remuneración de profesores e

investigadores. Los programas de estímulos se fundaron sobre la lógica de deshomologar los ingresos de los trabajadores académicos y a una supuesta mejora de la productividad y calidad del desempeño.

Una de las características más sobresalientes de la evaluación del desempeño individual en las universidades públicas es su utilización generalizada y el volumen que representa en los ingresos de los académicos. La mayor parte de los ingresos corre a cargo de las becas al desempeño, como sucede en la UPN.

Desde otro punto de vista es una realidad que los incentivos han logrado incrementar los grados académicos para la habilitación de los profesores, la infraestructura institucional, los proyectos de investigación, la competitividad académica a través de las líneas de generación y aplicación de conocimiento, la acreditación de los programas educativos, pero desafortunadamente no existe hoy confianza ni certeza de los méritos académicos.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, tomo 1, México. Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- _____ *La hechura de las políticas*. México, tomo 2, Miguel Ángel Porrúa. 2003.
- _____ *La implementación de las políticas*, tomo 4, México, Miguel Ángel Porrúa., 2003.
- _____ Recepción y desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México. Un estudio introductorio. *Revista Sociológica*, enero-abril, Núm. 54, México, UAM-A, 2004.
- ANUIES. Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción [versión electrónica], *Revista de la Educación Superior* Jul-sep. 1998 UNESCO. [http:// www.anui.es.mx/anui.es/revsup/res107/txt4.htm](http://www.anui.es.mx/anui.es/revsup/res107/txt4.htm)
- _____ *La educación superior en el siglo XXI*. Líneas estratégicas de desarrollo, una propuesta de la de la ANUIES. 2000.
- _____ Evaluación de la Educación Superior. Lineamientos generales y estrategias para evaluar la educación superior. *Cuaderno 5 Modernización Educativa 1989-1994*. SEP 1990.
- Anzaldúa Arce, Raúl E. Reflexiones sobre la formación y las tendencias educativas en el escenario actual en: Anzaldúa Arce R. E. y Ramírez Grajeda B. (coord.) *Formación y tendencias educativas*. México UAM-A 2003.
- Arnaut, Alberto. "La Federalización Educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación", en: Pardo, Ma. Del Carmen (coord.). *Federalización e Innovación Educativa en México*. México, El Colegio de México, 1999.
- _____ Los maestros de educación primaria en el siglo XX. En Latapí, Sarré Pablo. *Un siglo de educación en México*, Vol. II México, FCE, 1998.
- _____ *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1994*. México, CIDE, 1996.
- Ávalos Tenorio, Gerardo y París, María Dolores. *Política y Estado en el pensamiento moderno*. México UAM 2001.

- Ávila, Carrillo E. y Martínez, B. Humberto. *Historia del movimiento magisterial 1910-1989*. Democracia y salario. México, Quinto sol, 1990.
- Bobbio Norberto y Bovero Michaelangelo. *Sociedad y Estado en la filosofía moderna*. México. FCE. 1986.
- Bertussi, Guadalupe T. y Gonzalez, Villareal R. (coord.). Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva, tomo 1, México, *La jornada-UPN*, 2001.
- Calzada, Padrón Feliciano. *Derecho constitucional*. México, Harla, 1990.
- Cantú, Arturo. El rezago, 1980-2010, en Guevara, Niebla G. (comp.), *La Catástrofe silenciosa*. México, FCE, 1997.
- Carpizo, Jorge. *Estudios constitucionales*. México, UNAM, 1980.
- Casanova Cardiel, Hugo y Rodríguez Gómez, Roberto. (coord.). *Universidad contemporánea política y gobierno*. México, CESU/Miguel Ángel Porrúa, tomo II 1999.
- Castillo, Arturo del. Ambigüedad y decisión: una revisión a las teorías de las anarquías organizadas. *Cuadernos del CIDE* No. 36, México, 2001.
- Cohen y Marsh. Las anarquías organizadas como modelos de gobierno de las universidades, en Castrejón, Diez Jaime. *El concepto de universidad*. México, Trillas. 1990.
- Cox Cristian. Políticas de educación superior: categorías para su análisis. Calderón, López-Velarde Jaime. Teoría y desarrollo de la investigación, en *Educación comparada*. México, UPM-Plaza y Valdez, 2000.
- Crozier, Michael y Friedberg, Erhard. *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México, Alianza 1990.
- Chanes Nieto, José. "Estado Federal, descentralización, desconcentración y reubicación", en Instituto Nacional de Administración Pública. *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*. Núm. 20/21, octubre 1985, marzo 1986.
- Delgado, Reynoso Juan Manuel. La apropiación intelectual de la Historia de la Universidad Pedagógica Nacional por sus académicos, en *Geografía política de las universidades públicas mexicanas: claroscuros de su diversidad*, tomo I México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM.

- Dilthey, Wilhelm. Ciencias del espíritu , en A. Dynnik y T. Iovchuk M. *Historia de la filosofía*, tomo III México, Grijalbo, 1981.
- Durán, Víctor Manuel. *Estado social de derecho, democracia y participación*. <http://www.utal.org/movimien1> 1a. htm.
- Easton, David. *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires, Amorrortu, 1997.
- Elmore, Richard F. *Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales*, en Aguilar, Villanueva L. F. *La implementación de las políticas*, tomo 4, México, M. A. Porrúa, 2003.
- Evans, Mark. El elitismo, en Marsh, David y Stoker, Gerry (eds.) *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid, Alianza. 1997.
- Fuentes, Molinar Olac. Los retos educativos del sexenio, en *El cotidiano*. México en la década de los ochenta. La modernización en cifras, 1990.
- _____ *Reflexiones sobre el futuro de la Universidad Pedagógica Nacional*. Su carácter nacional y sus funciones sustantivas. México, UPN, 1992.
- García Aguilar, Narcedelia. “La educación estatal y municipal”, en *Consulta popular. Educación*. Los planteamientos. México, IEPES PRI, 1982.
- _____ *El magisterio y la educación*, sostenida por Ramón Martínez Martín.
- Gaxiola, Rodríguez Aleccio. *El sucesor y los factores de opinión*. México, Repromex, 1986.
- Guerrero, Omar. “Descentralización de la administración pública federal: causas, procesos y consecuencias”, en: Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista de Administración Pública*. Núm. 63/64, julio-diciembre, 1985.
- Guevara Niebla, Gilberto (Comp.), *La catástrofe silenciosa*. México, FCE, 1997.
- González Avelar, Miguel. “La educación: compromiso esencial”, en: *Consulta Popular. Educación*. Los planteamientos. México, IEPES PRI, 1982.
- Ibarra Colado, Eduardo (coord.) *La Universidad ante el espejo de la excelencia*. Juegos organizacionales. México UAM-Iztapalapa, 1998.
- Hobbes, Thomas. *Leviatán*. México FCE. 2001.
- Izquierdo Sánchez, Miguel A. *Sobrevivir a los estímulos: académicos, estrategias y conflictos*. Colección Educación núm. 15, México UPN. 2000.

- Jiménez Nájera, Yuri. *Gestación y fundación de la UPN. Académicos y Reestructuración en la Universidad Pedagógica Nacional*. Tesis de maestría, México UNAM 2002.
- Kliesksberg, Bernardo. "Desigualdad y desarrollo en América Latina: el debate postergado". UNESCO, en *Búsqueda de la equidad elaboración de los planes nacionales de educación para todos en América Latina*. Santiago de Chile, 2002.
- Latapí, Sarre Pablo. *La SEP por dentro*. México, FCE. 2004.
- Madrid Hurtado, Miguel de la. "Descentralización de la vida nacional", en: Instituto Nacional de Administración Pública, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal*. Núm. 5/6, enero-junio, 1982.
- _____ "El compromiso", en: Consulta popular. Educación. *Los planteamientos*. México, IEPES PRI, 1982
- _____ Discurso de toma de posesión. México, Dirección General de Comunicación social de la *Presidencia de la República*, 1982.
- Manero, Brito R. Institucionalización, reforma y gobierno en la institución universitaria, en Casanova, C. H. Y Rodríguez G. R. (coord.). *Universidad contemporánea política y gobierno*. México, CESU- M. A. Porrúa, tomo II, 1999.
- Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. México. Porrúa. Núm. 152. 1997.
- Marsh, David y Stoker, Gerry (eds.) *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid, Alianza. 1997.
- Martínez Martín, Ramón. "El magisterio y la educación", en: Consulta popular. Educación. *Los planteamientos*. México, IEPES PRI, 1982.
- Martínez, Rizo Felipe. *Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001*, en *Revista iberoamericana*, Núm. 27, septiembre-diciembre 2001.
- Mc. Ginn, N., Street, S. *La asignación de recursos económicos en la educación pública en México*. México, GEFE-RIE, 1983.
- M. A. Dynnik y M. T. Iovchuk. *Historia de la filosofía* T. III, México, Grijalbo 1981.
- Mendoza Rojas, Javier. *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*. México CESU-UNAM 2002.

- Meneses, M. H. *Tendencias educativas oficiales en México*. México, FEC, 1988.
- Miranda, López Francisco. Las universidades como organizaciones del conocimiento. *El caso de la Universidad Pedagógica Nacional*. México, CM-UPN, 2001
- Morgenstern, Oskar. *Teoría de juegos. En enciclopedia internacional de las ciencias sociales*. Tomo 10, Aguilar, 1979.
- Muños, García Humberto. *Universidad: política y cambio institucional*. México, CESU-M. A. Porrúa, 2002
- Negrete Arteaga, María Teresa. *Configuración de lo académico en los orígenes de la UPN, 1978-1980*. Tesis de maestría DIE, 2003.
- Noriega Chávez, Margarita. *Crisis y descentralización educativa en México, México 1982-1988*. Universidad Pedagógica Nacional. 1990.
- Oszlak, Oscar. *Políticas públicas y regimenes políticos*. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Cuadernos del CEDES número 2, Buenos Aires. 1980
- Pardo, Ma. Del Carmen (Coord.). *Federalización e innovación educativa en México*. México, El Colegio de México, 1999.
- Prawda, Juan. *Teoría y praxis de la planeación educativa*. México, Grijalbo, 1985.
- Prawda, Juan y Flores, Gustavo. *México educativo revisitado. Reflexiones al comienzo de un nuevo siglo*. México, Océano, 2001.
- Pescador, J. A., Torres, C. A. *Poder político y educación en México*, México, UTHEA. 1985.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México, 1983.
- _____ *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*. México 1989.
- _____ *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*.
- Presidencia de la República. "Las razones y las obras", en: *Crónica del sexenio 1982-1988 primer año*. México, FCE, 1985.
- PRI. IEPES. *Consulta popular. Educación reuniones previas*. México, 1982.
- _____ IEPES-CEN. Dialogo nacional. *Revista de consulta popular educación*. Núm. 9, 1987

Reyes Heróles, Jesús. *Educación para construir una sociedad mejor*. Vols. 1-2. SEP, 1985.

Roquín, Ibarquengitia Carmen. La reforma del Estado y las políticas públicas, en Valverde, Biseca Karla y Salas-Porras, Alejandra (coords.), *El desarrollo –Diversas perspectivas- en las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*. México, Gernika, 2005.

Salinas de Gortari, Carlos. Acto de Instalación de la Comisión Nacional de Asuntos Internacionales, Cuatro Ciénegas, Coah. 9 de febrero de 1988, en: "Nuestro Proyecto, la grandeza de México", *Discursos de Campaña*, tomo VI. México, PRI-Secretaría de Información y Propaganda, 1988.

_____ "Indignación ante la injusticia". Discurso pronunciado en la reunión sobre el "reto social", Auditorio de los Trabajadores de Olimpia Mexicana de Chalco, Edo. Méx. El 12 de mayo de 1988, en: *El reto*. México, Diana, 1988.

_____ "Mi compromiso: garantizar el bienestar de los mexicanos". *Discursos de campaña*. Tomo II del 2 al 12 de diciembre de 1987. PRI-CEN Secretaría de Información y Propaganda

_____ "Pasaremos De las palabras a las realidades". *Discursos de campaña*. Tomo III del 12 al 23 de diciembre de 1987. PRI-CEN Secretaría de Información y Propaganda

_____ "Discurso pronunciado al recibir de Manuel Bartlett los programas estatales para la modernización educativa", en: *Comunicación Educativa SEP*, diciembre 1990. Núm. 86.

Salyano Rodríguez, Raúl. "Convenciones para el análisis de la centralización, desconcentración y descentralización de la vida nacional", en: Instituto Nacional de Administración Pública, *Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. 20/21, octubre 1985-marzo, 1986.

SEP. Presentación del Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988. *Cuadernos/SEP*. México, 15 de agosto de 1984.

_____ *Dirección de programación. Manual de organización de las delegaciones generales*. México, SEP, 1983.

_____ *Instalación del Consejo Estatal de Educación en Jalisco*. Cuadernos/SEP. Guadalajara, Jal., 12 de julio de 1985.

_____ *Plan Nacional de Educación 1977-1982*. VI. Educación normal, educación tecnológica, educación superior e investigación científica. México 1977.

- _____ *Programas estatales para la modernización educativa*. Guía de trabajo. México, SEP, junio 1990.
- _____ *Decreto que crea la Universidad Pedagógica Nacional*. México 1980.
- _____ *Cuadernos/SEP*. México, 21 de enero de 1987.
- _____ *Cuadernos/SEP*. México, 3 de abril de 1987.
- _____ *Compendio estadístico del gasto educativo*, 1993
- _____ SESIC. Evaluación de la Educación Superior. Lineamientos generales y estrategias para evaluar la educación superior. *Cuaderno 5 Modernización Educativa 1989-1994*. SEP, 1990.
- _____ “*Criterios para la asignación de recursos provenientes del Fondo para Modernizar la Educación Superior*”. México, SESIC, septiembre 1992.
- _____ *Programa integral de fortalecimiento institucional*. Lineamientos para su actualización, formulación y presentación. Anexo1 guía PIFI 3.0, 2003.
- _____ CONALTE. *El maestro. Órgano del consejo nacional técnico de la educación Núm. 47*, septiembre 1990.
- _____ CONALTE. *Perfiles nacionales de desempeño para la educación básica, hacia un nuevo modelo educativo 1989-1994*, 1991.
- Smith, Martin. El pluralismo. En Marsh, David y Stoker, Gerry (eds.) *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid, Alianza. 1997.
- SNTE. Sección 38, Notas teórico-metodológicas para una propuesta educativa de carácter alternativo. Saltillo, México 1986.
- _____ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. *Estatutos, declaración de principios y reglamentos generales de asambleas*. (Artículo 325).
- _____ “La modernización del sistema educativo: necesidad de participación política, cooperación social y desarrollo económico”, en: *Nuestro proyecto sindical: Argumentos y Hechos*. México, Núm. 3, 1990
- _____ CNTE. *Acuerdos y plan de acción, asamblea nacional de la CNTE*. Tuxtla Gutiérrez Chiapas febrero, 1990.
- Solana, Fernando. *Prólogo a la Memoria de la SEP 1976/1982* (T II, Delegaciones Generales). México, SEP. 1982.

Solari, Giole. *La concepción liberal del Estado*. En Avalos, Tenorio G. y Parris, M. D. *Política y Estado en el pensamiento moderno*. México, UAM 2001.

Street, Susan. "La lucha por transformar el aparato burocrático de la Secretaría de Educación Pública", en: *Revista Mexicana de Sociología*. Núm. 4, octubre-diciembre de 1985. México.

_____ *El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)*. MIMEO s/f

Suárez Iñiguez, Enrique. *De los clásicos políticos*. México UNAM-M.A. Porrúa, 2001

Taylor, George. El marxismo, en Marsh, David y Stoker, Gerry (eds.) *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid, Alianza. 1997.

Tena, Ramírez Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. México, Porrúa, 1975.

Theotonio dos Santos. Neoliberalismo: doctrina y política, en *Comercio exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior*, Vol. 49, núm. 6, junio 1999.

Tedesco, Juan Carlos. *Educación en la sociedad del conocimiento*. México, FCE. 2003

Tenti, Emilio. Ideología y política educativa del liberalismo en el poder, en: *El arte del buen maestro*. México, Pax, 1999.

Téodulo, Guzmán José. Revisión de actividades del sistema educativo nacional durante el sexenio 1958-1964, en: *Alternativa para la educación en México*. México, Gernika, 1974

Trejo Carrillo, Fernando. "Concurrencia de la Federación, estados y municipios en la presentación del servicio educativo", en: *Consulta popular. Educación. Los planteamientos*. México, IEPES PRI, 1982.

UPN. Comisión de evaluación institucional. *Síntesis general de evaluación institucional de la UPN 1990*.

_____ *Plan institucional de desarrollo, estructura orgánica académica, normatividad*. Documento aprobado por el Consejo Académico en su cuadragésima sexta sesión ordinaria del 7 al 28 de julio de 1994. México UPN, 1994.

_____ *Gaceta, órgano informativo de la Universidad Pedagógica Nacional*. Vol. VI Núm. 9. 1999.

- _____ *Gaceta, órgano informativo de la Universidad Pedagógica Nacional*. Vol. VI Núm. 10. 1999.
- _____ *Gaceta, órgano informativo de la Universidad Pedagógica Nacional*. Vol. VI Núm. 11. 1999.
- _____ *Gaceta, órgano informativo de la Universidad Pedagógica Nacional*. Núm. 3, febrero 2004.
- _____ Dirección de Investigación. *Reglamento de investigación*. UPN 2000.
- _____ Dirección de Investigación. *Políticas para el desarrollo institucional de la investigación y el posgrado*. Documento de trabajo. UPN 2000.
- _____ Dirección de Docencia (asesores técnicos). "Hacia la reorganización de la UPN". *Propuestas para la reorganización del trabajo académico y la transformación de la normatividad de la UPN* 2001.
- _____ Comisión del Consejo Académico. "Hacia la reorganización de la UPN" 2001.
- _____ Consejo Académico. "Iniciativa de organización y funcionamiento académico para la unidad Ajusco". *II Sesión Extraordinaria* 1 marzo 2002.
- _____ Consejo Académico. Propuesta de agrupamientos de cuerpos académicos. *LXXVI Sesión Ordinaria* 26 noviembre 2002.
- _____ Rectoría. *Convocatoria para propuestas de Cuerpos Académicos*. 10 abril 2002.
- Villaseñor García, Guillermo. *La función social de la educación superior en México*. México, UAM-UNAM. 2004.
- Ward, Hugo. La teoría de la elección racional, en: Marsh, David y Stoker, Gerry (eds.) *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid, Alianza. 1997.
- W. Apple Michel. *Crisis social y acuerdos curriculares, Méxic*. UNAM- Facultad de pedagogía, 1990.

Hemerográficas

Periódicos

- ❖ *Diario Oficial.* 8/8/83
- ❖ *El Nacional.* 31/5/83, 19/1/84, 14/2/89, 16/2/89, 19/4/89, 18/4/89, 24/4/89, 28/4/89, 17/1/90
- ❖ *El Sol de México.* 18/2/84,
- ❖ *El Universal.* 15/2/84,
- ❖ *Excélsior.* 26/9/81, 5/2/84, 16/2/84, 3/4/91
- ❖ *La Jornada.* 4/3/03, Marzo 2003, 6/8/90, 25/7/90, 23/7/91, 19/1/90, 6/10/90, 3/6/99, 8/6/99,
- ❖ *Novedades.* 24/1/84, 6/2/84,
- ❖ *Uno más Uno.* 10/9/89, 22/11/89,

Revistas

- ❖ *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*
- ❖ *Gaceta UPN.* Núm.3/2/04, Núm.9/15/6/99, Núm. 10 y 11/15/7/99,
- ❖ *Nexos* Núm. 116/8/87, 162/6/91, 136/4/89,
- ❖ *Proceso* Núm. 590/22/2/88, 654/15/5/89, 673/25/9/89, 690/29/1/90, 579/9/88,
- ❖ *Revista de Administración Pública*
- ❖ *Revista iberoamericana*
- ❖ *Revista mexicana de sociología*
- ❖ *Revista de la Educación Superior (ANUIES)*

Cuadernos SEP

Cuadros

CUADRO 1
PARTICIPACION DEL GASTO EDUCATIVO Y DE LA SEP EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO 1971-1992
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)
(PRESUPUESTO EJERCIDO)

Año	Producto interno bruto	Gasto de SEP	Gasto educativo total	Participación del gasto de SEP en PIB porcentaje	Participación del gasto educativo total en PIB porcentaje
1971	490 000	9 500	14 400	1.9	2.9
1972	564 700	11 800	17 700	2.1	3.1
1973	690 900	15 100	21 900	2.2	3.2
1974	899 700	20 800	30 500	2.3	3.4
1975	1 100 100	31 100	43 300	2.8	3.9
1976	1 371 000	42 500	58 700	3.1	4.3
1977	1 849 300	61 800	84 000	3.3	4.5
1978	2 347 400	77 600	106 800	3.3	4.5
1979	3 067 500	103 800	144 200	3.4	4.7
1980	4 276 500	139 500	192 300	3.3	4.5
1981	5 858 200	219 900	290 100	3.8	5
1982	9 797 791	368 608	515 327	3.8	5.3
1983	17 878 720	488 667	674 436	2.7	3.8
1984	29 471 575	826 712	1 245 464	2.8	4.2
1985	47 391 702	1 332 034 1_/	1 918 991	2.8	4
1986	79 442 870	2 112 674 1_/	3 125 720	2.7	3.9
1987	193 312 000	5 034 274 1_/	7 046 794	2.6	3.6
1988	390 451 000	10 120 060 1_/	14 728 527	2.6	3.8
1989	507 618 000	12 998 225 1_/	19 281 682	2.6	3.8
1990	686 406 000	17 662 556	29 015 496	2.6	4.2
1991	865 166 000	24 910 705	38 498 782	2.9	4.4
1992	1 018 188 000 2_/	34 998 465	51 549 597 2_/	3.4	5.1

1_/ Incluye transferencias de la Secretaría de Programación y Presupuesto a los estados.

2_/

Preliminar

Fuentes: SEP, Dirección General de Recursos Financieros.

Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto.

INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, México 1982-1992.

Fuentes: De 1971 a 1981: Memoria T.I. Política Educativa 1976-1982. SEP. México 1982.

De 1982 a 1992: Compendio Estadístico del Gasto Educativo 1993.

México, SEP. 1993 p. 111.

CUADRO 2
PARTICIPACION DE LA SEP EN EL GASTO FEDERAL TOTAL 1982-1991
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)
PRESUPUESTO EJERCIDO

Año	Presupuesto federal (con organismos) 1_/	Presupuesto federal (sin organismos)	Presupuesto de SEP	Porcentaje de participación de SEP (con organismos) 1_/	Porcentaje de participación de SEP (sin organismos)
1982	4 619 500	2 870 900	368 608	8	12.8
1983	7 967 800	4 689 300	488 667	6.1	10.4
1984	12 556 200	7 037 300	826 712	6.6	11.7
1985	19 281 900	11 684 000	1 332 034	6.9	11.4
1986	35 463 600	22 726 600	2 112 674	6	9.3
1987	89 129 200	60 517 300	5 034 274	5.6	8.3
1988	164 621 600	110 807 200	10 120 060	6.1	9.1
1989	182 228 200	121 048 200	12 998 225	7.1	10.7
1990	218 517 700	141 253 000	17 662 556	8.1	12.5
1991	233 774 300	150 768 600	24 910 704	10.7	16.5

1_/ Se incluyen empresas de participación estatal y organismos descentralizados (PEMEX, CFE, IMSS, ISSSTE y otros).

Fuente: Para 1982-1991, Carlos Salinas de Gortari. Quinto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 1993. SPP: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1988-1991.

Fuente: Compendio estadístico del gasto educativo. 1993. México. SEP. 1993 p. 49.

CUADRO 3
GASTO EDUCATIVO POR CONTROL ADMINISTRATIVO, 1982-1992
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)
(PRESUPUESTO EJERCIDO)

Año	FEDERAL		OTRAS SECRETARIAS		ESTATAL		MUNICIPAL 2_/		PARTICULAR 2_/		TOTAL	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
1982	368 608	71.5	46 819	9.1	67 900	13.2	5 800	1.1	26 200	5.1	515 327	100
1983	488 667	72.5	64 400	9.5	83 170	12.3	7 099	1.1	31 100	4.6	674 436	100
1984	826 712	66.4	101 510	8.1	197 395	15.9	8 665	0.7	111 182	8.9	1 245 464	100
1985	1 332 034 1_/	69.4	148 510	7.7	278 320	14.5	11 312	0.6	148 815	7.8	1 918 991	100
1986	2 112 674 1_/	67.6	271 339	8.7	429 209	13.7	17 320	0.6	295 178	9.4	3 125 720	100
1987	5 034 274 1_/	71.4	484 806	6.9	809 923	11.5	35 211	0.5	682 580	9.7	7 046 794	100
1988	10 120 060 1_/	68.7	1 842 847	12.5	1 460 996	9.9	51 478	0.4	1 253 146	8.5	14 728 527	100
1989	12 998 225 1_/	67.4	1 754 249	9.1	2 800 664	14.5	77 217	0.4	1 651 327	8.6	19 281 682	100
1990	17 662 556	60.8	3 964 136	13.8	4 888 186	16.8	99 610	0.3	2 401 008	8.3	29 015 496	100
1991	24 910 704	64.7	5 199 639	13.5	6 143 439	16	115 000	0.3	2 130 000	5.5	38 498 782	100
1992	34 998 465	67.9	5 954 727 3_/	11.6	7 029 887 3_/	13.6	160 310	0.3	3 406 208	6.6	51 549 597 2_/	100

1_/ Incluye transferencias presupuestarias de SPP a los estados.

2_/ Estimado

3_/ Se refiere a presupuesto autorizado.

Fuentes: SPP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1982-1992.

SEP. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, estimación del Gasto educativo Municipal y particular.

DGPPP. Oficios de los gobiernos de los estados, Secretaría de Finanzas.

Fuente: Compendio Estadístico del Gasto Educativo 1993. SEP. México, 1993. P. 43.

CUADRO 4
PRESUPUESTO DE EGRESOS TOTAL Y DESTINADO A EDUCACION POR LOS
GOBIERNOS ESTATALES DURANTE 1977
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

Entidad	Total	Para educación	Porcentaje %
Aguascalientes	300	33.3	11.1
Baja California	1 600.0	839.3	52.5
Baja California Sur	261.8	12.4	4.7
Campeche	202.8	36.3	17.9
Coahuila	1 276.4	343	26.9
Colima	164.1	47.6	29
Chiapas	477.1	271	56.8
Chihuahua	1 450.0	671.7	46.3
Durango	615	217.4	35.3
Guanajuato	1 091.7	434.6	39.8
Guerrero	621	153.2	24.7
Hidalgo	285	67	23.5
Jalisco	2 901.0	889.8	30.7
Edo. de México	8 320.8	1 899.2	22.7
Michoacán	1 000.0	312.7	31.3
Morelos	340	80.7	23.7
Nayarit	280	129.7	46.3
Nuevo León	2 680.0	1 867.9	69.7
Oaxaca	303.7	18.5	6.1
Puebla	1 053.0	553.8	52.6
Querétaro	237.2	21.7	9.1
Quintana Roo	250	10.8	4.3
San Luis Potosí	400	156.3	39.1
Sinaloa	3 374.6	632.4	18.7
Sonora	1 038.7	533.5	51.4
Tabasco	600	166.9	27.8
Tamaulipas	1 236.0	370	29.9
Flaxcala	181.7	69.2	38.5
Veracruz	2 048.5	1 260.0	61.5
Yucatán	692.7	108.9	15.7
Zacatecas	380.9	133.7	35.1
Suma	35 663.7	12 333.0	35.6
Depto. del D.F.	21 000.0	290	1.4
Suma total	56 663.7	12 623.0	22.3

Fuente: Dirección General de Programación (SEP), 1982.

Fuente: Teoría y Praxis de la Planeación Educativa en México.1985. p. 200

CUADRO 5
PARTICIPACION DEL GASTO EDUCATIVO ESTATAL EN EL GASTO TOTAL ESTATAL, 1984-1992
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)
(PRESUPUESTO EJERCIDO)

Entidad	1 9 8 4			1 9 8 5			1 9 8 6			1 9 8 7		
	Gasto total estatal	Gasto educación	Gasto destinado a educación	Gasto total estatal	Gasto educación	Gasto destinado a educación	Gasto total estatal	Gasto educación	Gasto destinado a educación	Gasto total estatal	Gasto educación	Gasto destinado a educación
	absoluto	absoluto	Porcentaje									
Aguascalientes	16 270	6 432	39.5	16 316	752	4.6	**	1 020	-	51 481	2 114	4.1
Baja California	28 780	10 000	34.7	47 707	16 744	35.1	76 441	28 330	37.1	186 813	73 649	39.4
Baja C.Sur	5 677	307	5.4	9 414	343	3.6	**	843	-	34 871	2 640	7.6
Campeche	9 321	1 341	14.4	20 500	2 350	11.5	37 244	2 726	7.3	60 055	4 348	7.2
Coahuila	38 751	7 343	18.9	38 092	7 707	20.2	58 768	13 758	23.4	**	**	-
Colima	5 420	488	9	8 908	795	8.9	13 478	1 922	14.3	35 397	5 141	14.5
Chiapas	32 000	8 960	28	38 539	14 605	37.9	58 693	14 318	24.4	203 729	46 815	23.0
Chihuahua	16 000	7 520	47	39 392	11 898	30.2	73 846	21 189	28.7	187 243	25 926	13.8
Durango	16 154	3 046	18.9	21 640	4 852	22.4	34 834	7 398	21.2	70 014	18 268	26.1
Guanajuato	20 520	5 408	26.4	53 280	10 137	19	87 707	16 506	18.8	219 917	36 738	16.7
Guerrero	17 905	1 427	8	25 738	2 357	9.2	48 750	5 077	10.4	83 849	10 940	13.0
Hidalgo	8 452	539	6.4	25 182	2 291	9.1	30 083	2 893	9.6	67 560	3 633	5.4
Jalisco	67 893	16 294	24	109 288	28 196	25.8	144 633	42 701	29.5	332 609	88 120	26.5
México	136 058	25 942	19.1	235 837	56 400	23.9	**	67 978	-	963 777	199 826	20.7
Michoacán	16 129	3 465	21.5	24 133	5 213	21.6	51 248	7 254	14.2	113 885	25 152	22.1
Morelos I_/	5 950	495	8.3	9 698	950	9.8	**	1 247	-	219 911	50 494	23.0
Nayarit	4 767	966	20.3	11 075	2 338	21.1	11 000	3 000	27.3	39 000	8 769	22.5
Nuevo León	70 000	35 770	51.1	81 232	30 804	37.9	100 000	46 877	46.9	**	**	-
Oaxaca	20 056	1 583	7.9	18 100	1 559	8.6	**	1 847	-	42 000	5 897	14.0
Puebla	8 104	3 404	42	42 253	9 179	21.7	60 062	14 483	24.1	154 908	36 096	23.3
Querétaro	8 715	699	8	16 124	1 269	7.9	**	1 955	-	49 972	4 142	8.3
Quintana Roo	7 717	817	10.6	13 636	750	5.5	22 813	1 195	5.2	44 030	2 803	6.4
San Luis Potosí	15 380	5 321	34.6	25 974	2 355	9.1	31 000	4 029	13	78 135	7 848	10.0
Sinaloa	32 320	6 044	18.7	47 950	9 970	20.8	61 614	18 952	30.8	203 729	48 467	23.8
Sonora	28 028	4 482	16	44 035	6 082	13.8	71 025	16 271	22.9	**	30 476	-
Tabasco	79 128	7 042	8.9	128 979	11 468	8.9	132 680	12 781	9.6	311 996	32 001	10.3
Tamaulipas	36 000	6 439	17.9	43 700	10 753	24.6	63 250	19 568	30.9	112 201	25 150	22.4
Tlaxcala	16 597	1 646	9.9	16 597	1 931	11.6	**	2 674	-	42 061	7 681	18.3
Veracruz	148 249	16 582	11.2	120 222	25 435	21.2	163 455	42 129	25.8	333 777	108 481	32.5
Yucatán	14 180	2 543	17.9	23 113	4 145	17.9	**	6 956	-	83 000	21 500	25.9
Zacatecas	12 228	1 399	11.4	20 085	3 149	15.7	31 167	3 647	11.7	**	7 886	-

Fuente: Compendio Estadístico del Gasto Educativo 1993. México, SEP. 1993. p. 142.

CUADRO 6
PARTICIPACION DEL GASTO EDUCATIVO ESTATAL EN EL GASTO TOTAL ESTATAL, 1984-1993
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)
(PRESUPUESTO EJERCIDO)

Entidad	1 9 8 9			1 9 9 0			1 9 9 1 2/			1 9 9 2			1 9 9 3 3/		
	Gasto Total estatal absoluto	Gasto educación absoluto	destinado a Porcentaje	Gasto total estatal absoluto	Gasto educación absoluto	destinado a Porcentaje	Gasto total estatal absoluto	Gasto educación absoluto	destinado a Porcentaje	Gasto total estatal absoluto	Gasto educación absoluto	destinado a Porcentaje	Gasto total estatal absoluto	Gasto educación absoluto	destinado a Porcentaje
Aguascalientes	**	7 237	-	166 616	12 163	7.3	303 150	22 130	7.3	**	**	-	665 500	279 635	42
Baja California	656 119	230 750	35.2	811 941	307 105	37.8	910 332	342 915	37.7	1 109 521	137 236	12.4	1 349 036	208 125	15.4
Baja C.Sur	112 270	10 190	9.1	158 615	15 728	9.9	199 000	20 059	10.1	**	**	-	**	**	-
Campeche	150 013	21 480	14.3	259 734	30 027	11.6	327 211	28 348	8.7	587 028	63 973	10.9	766 519	279 221	36.4
Coahuila	398 868	120 104	30.1	468 670	140 825	30	625 928	193 334	30.9	**	**	-	**	**	-
Colima	109 524	19 123	107.5	159 043	22 041	13.9	160 000	24 964	15.6	288 969	47 475	16.4	259 974	39 168	15.1
Chiapas	518 430	113 527	21.9	684 786	197 802	28.9	1 021 956	230 439	22.5	944 887	354 154	37.5	1 346 584	380 295	28.2
Chihuahua	561 700	163 400	29.1	690 400	239 100	34.6	969 298	321 577	33.2	**	**	-	**	**	-
Durango	219 228	49 202	22.4	328 174	71 410	21.8	383 457	81 867	21.3	**	**	-	**	**	-
Guanajuato	368 483	102 218	27.7	563 362	143 035	25.4	809 985	166 102	20.5	950 317	309 720	32.6	1 144 349	372 050	32.5
Guerrero	273 400	31 098	11.4	401 305	42 225	10.5	333 354	44 620	13.4	**	133 858	-	**	136 089	-
Hidalgo	199 659	16 832	8.4	318 735	25 051	7.9	366 487	16 625	4.5	547 918	31 226	5.7	630 579	36 267	5.8
Jalisco	1 013 200	275 700	27.2	1 402 200	329 800	23.5	1 532 000	385 800	25.2	**	**	-	**	**	-
México	2 378 736	728 666	30.6	3 260 439	895 073	27.5	4 267 425	1 049 011	24.6	5 244 293	1 507 776	28.8	7 773 678	3 417 970	44
Michoacán	374 244	67 006	17.9	518 318	127 643	24.6	647 553	144 265	22.3	1 196 019	179 461	15	**	**	-
Morelos	**	12 804	-	98 346	26 160	26.6	102 463	26 333	25.7	**	**	-	**	**	-
Nayarit	148 653	16 594	11.2	196 319	18 264	9.3	271 530	24 270	8.9	352 379	42 317	12	731 682	65 235	8.9
Nuevo León	840 000	348 187	41.5	1 100 000	462 117	42	1 325 000	556 834	42	**	**	-	**	**	-
Oaxaca	140 000	10 021	7.2	220 000	10 754	4.9	363 000	20 321	5.6	490 903	13 900	2.8	758 200	22 260	2.9
Puebla	243 000	98 252	40.4	360 000	130 250	36.2	591 500	120 000	20.3	1 528 264	418 784	27.4	1 989 780	1 240 625	62.3
Querétaro	168 657	15 742	9.3	276 193	26 295	9.5	350 018	38 838	11.1	**	**	-	**	**	-
Quintana Roo	131 513	13 429	10.2	212 044	18 790	8.9	164 343	16 552	10.1	**	**	-	**	**	-
San Luis Potosí	250 457	34 803	13.9	328 460	43 870	13.4	511 000	31 726	6.2	**	**	-	**	**	-
Sinaloa	551 600	168 711	30.6	572 507	215 702	37.7	873 000	247 155	28.3	1 363 593	422 094	31	1 203 640	395 525	32.9
Sonora	**	**	-	740 000	209 519	28.3	1 012 000	278 192	27.5	1 483 000	400 517	27	1 948 397	472 240	24.2
Tabasco	810 000	75 938	9.4	1 177 756	114 868	9.8	1 200 000	127 186	10.6	1 500 000	159 665	10.6	1 600 000	179 438	11.2
Tamaulipas	578 807	147 304	25.4	640 000	184 417	28.8	916 000	244 249	26.7	1 296 876	339 473	26.2	2 027 000	1 145 813	56.5
Tlaxcala	163 590	26 810	16.4	191 532	30 635	16	224 442	36 744	16.4	335 286	57 414	17.1	331 759	59 422	17.9
Veracruz	1 075 725	329 560	30.6	1 664 350	483 477	29	1 485 199	476 521	32.1	**	**	-	**	**	-
Yucatán	245 600	63 300	25.8	264 037	46 550	17.6	339 538	69 336	20.4	565 354	15 095	2.7	586 742	200 646	34.2
Zacatecas	**	20 737	-	521 841	42 791	8.2	696 621	57 123	8.2	393 000	77 500	19.7	514 549	87 886	17.1

1/ La cantidad aquí registrada incluye obra directa estatal, CUD y convenio con CAPFCE por lo que se denota un incremento.

2/ Se refiere a presupuesto autorizado.

3/ Las cifras se presentan en miles de nuevos pesos.

** No disponible

Fuente: SEP, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto.

Gobiernos de los estados; secretarías de finanzas y tesorerías generales.

Fuente: Censo Estadístico del Gasto Educativo 1993. México, SEP, 1993 p. 143.

CUADRO 7
GASTO FEDERAL, ESTATAL Y PARTICULAR EN EDUCACION POR ENTIDAD, 1985-1992
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)
(PRESUPUESTO EJERCIDO)

Entidades	GASTOFEDERAL		GASTOESTATAL		GASTOPARTICULAR 1_/ 1 9 8 5		T O T A L	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Aguascalientes	13 193	89.2	752	5.1	840	5.7	14 785	100
Baja California	25 845	57	16 744	37	2 722	6	45 311	100
Baja California Sur	9 442	93.9	343	3.4	271	2.7	10 056	100
Campeche	11 288	82.1	2 350	17.1	115	0.8	13 753	100
Coahuila	32 556	75.3	7 707	17.8	2 964	6.9	43 227	100
Colima	8 452	89.3	795	8.4	219	2.3	9 466	100
Chiapas	39 905	71.2	14 605	26.1	1 524	2.7	56 034	100
Chihuahua	35 105	70.6	11 898	23.9	2 715	5.5	49 718	100
Durango	26 881	79.3	4 852	14.3	2 159	6.4	33 892	100
Guanajuato	37 195	72.6	10 137	19.8	3 910	7.6	51 242	100
Guerrero	46 040	93.6	2 357	4.8	794	1.6	49 191	100
Hidalgo	31 530	90.1	2 291	6.5	1 163	3.3	34 984	100
Jalisco	63 608	58.5	28 196	25.9	16 956	15.6	108 760	100
México	96 715	60.1	56 400	35	7 871	4.9	160 986	100
Michoacán	51 705	86.3	5 213	8.7	2 994	5	59 912	100
Morelos	20 021	89.1	950	4.2	1 496	6.7	22 467	100
Nayarit	15 400	85.5	2 338	13	281	1.5	18 019	100
Nuevo León	37 114	46.2	33 659	41.9	9 603	11.9	80 376	100
Oaxaca	50 062	95.5	1 559	3	795	1.5	52 416	100
Puebla	54 220	79.1	9 179	13.4	5 136	7.5	68 535	100
Querétaro	14 748	85.4	1 269	7.4	1 245	7.2	17 262	100
Quintana Roo	10 296	91.9	750	6.7	160	1.4	11 206	100
San Luis Potosí	31 498	88	2 355	6.6	1 938	5.4	35 791	100
Sinaloa	36 818	75.9	9 970	20.5	1 737	3.6	48 525	100
Sonora	30 276	77.8	6 082	15.6	2 565	6.6	38 923	100
Tabasco	22 284	64.2	11 468	33	976	2.8	34 728	100
Tamaulipas	43 769	72.3	10 753	17.8	5 967	9.9	60 489	100
Tlaxcala	13 164	85.2	1 931	12.5	363	2.3	15 458	100
Veracruz	73 506	70.2	25 435	24.3	5 711	5.5	104 652	100
Yucatán	19 018	77.6	4 145	16.9	1 340	5.5	24 503	100
Zacatecas	18 207	82.5	3 149	14.3	709	3.2	22 065	100
Subtotal	1 019 861	73.1	289 632	20.7	87 239	6.2	1 396 732	100
Distrito Federal	148 510	100	-	-	-	-	148 510	100
Otros	312 173	83.5	-	-	61 576	16.5	373 749	100
T O T A L	1 480 544	77.1	289 632 3_ /	15.1	148 815	7.8	1 918 991	100

Fuente: Censo de Estadística del Gasto Educativo 1993. SEP. México, 1993. Página 122.

CUADRO 8
GASTO FEDERAL, ESTATAL Y PARTICULAR EN EDUCACION POR ENTIDAD, 1985-1992
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)
(PRESUPUESTO EJERCIDO)

Entidades	GASTOFEDERAL		GASTOESTATAL		GASTOPARTICULAR 1_/		TOTAL	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Aguascalientes	20 925	88.6	1 020	4.3	1 667	7.1	23 612	100
Baja California	40 992	54.9	28 330	37.9	5 399	7.2	74 721	100
Baja California Sur	14 975	91.5	843	5.2	538	3.3	16 356	100
Campeche	17 904	85.8	2 726	13.1	229	1.1	20 859	100
Coahuila	51 635	72.5	13 758	19.3	5 879	8.2	71 272	100
Colima	13 405	85	1 922	12.2	434	2.8	15 761	100
Chiapas	63 291	78.5	14 318	18.7	3 023	3.7	80 632	100
Chihuahua	55 678	67.7	21 189	25.8	5 386	6.5	82 253	100
Durango	42 635	78.5	7 398	13.6	4 282	7.9	54 315	100
Guanajuato	58 993	70.9	16 506	19.8	7 755	9.3	83 254	100
Guerrero	73 021	91.6	5 077	6.4	1 574	2	79 672	100
Hidalgo	50 008	90.6	2 893	5.2	2 307	4.2	55 208	100
Jalisco	100 885	56.9	42 701	24.1	33 632	19	177 218	100
México	153 395	60.9	82 983	32.9	15 612	6.2	251 990	100
Michoacán	82 006	86.2	7 254	7.6	5 938	6.2	95 198	100
Morelos	31 755	88.2	1 247	3.5	2 968	8.3	35 970	100
Nayarit	24 425	87.3	3 000	10.7	558	2	27 983	100
Nuevo León	58 864	47.1	46 877	37.6	19 048	15.3	124 789	100
Oaxaca	79 401	95.9	1 847	2.2	1 577	1.9	82 825	100
Puebla	85 995	77.7	14 483	13.1	10 187	9.2	110 665	100
Querétaro	23 391	84.1	1 955	7	2 469	8.9	27 815	100
Quintana Roo	16 330	91.5	1 195	6.7	317	1.8	17 842	100
San Luis Potosí	49 958	86.4	4 029	7	3 844	6.6	57 831	100
Sinaloa	58 395	72.2	18 952	23.5	3 446	4.3	80 793	100
Sonora	48 019	69.2	16 271	23.5	5 088	7.3	69 378	100
Tabasco	35 343	70.6	12 781	25.5	1 935	3.9	50 059	100
Tamaulipas	69 420	68.9	19 568	19.4	11 835	11.7	100 823	100
Tlaxcala	20 879	86	2 674	11	720	3	24 273	100
Veracruz	116 585	68.5	42 129	24.8	11 328	6.7	170 042	100
Yucatán	30 163	75.8	6 956	17.5	2 657	6.7	39 776	100
Zacatecas	28 877	85.2	3 647	10.7	1 407	4.1	33 931	100
Subtotal	1 617 548	72.3	446 529	20	173 039	7.7	2 237 116	100
Distrito Federal	495 126	80.2	-	-	122 139	19.8	617 265	100
Otros	271 339 2_/	100	-	-	-	-	271 339	100
T O T A L	2 384 013	76.3	446 529 3_/	14.3	295 178	9.4	3 125 720	100

Fuente: Censo de Estadística del Gasto Educativo 1993. SEP. México, 1993. Página 123.

CUADRO 9
GASTO FEDERAL, ESTATAL Y PARTICULAR EN EDUCACION POR ENTIDAD, 1985-1992
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)
(PRESUPUESTO EJERCIDO)

Entidades	GASTOFEDERAL		GASTOESTATAL		GASTOPARTICULAR 1_/		T O T A L	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Aguascalientes	48 392	89	2 114	3.9	3 854	7.1	54 360	100
Baja California	100 819	53.9	73 649	39.4	12 485	6.7	186 953	100
Baja California Sur	35 976	90.3	2 640	6.6	1 244	3.1	39 860	100
Campeche	42 241	89.7	4 348	9.2	530	1.1	47 119	100
Coahuila	123 419	90.1	-	-	13 595	9.9	137 014	100
Colima	33 620	84.6	5 141	12.9	1 004	2.5	39 765	100
Chiapas	146 597	73.1	46 815	23.4	6 990	3.5	200 402	100
Chihuahua	137 250	78.1	25 926	14.8	12 455	7.1	175 631	100
Durango	100 404	78.1	18 268	14.2	9 902	7.7	128 574	100
Guanajuato	136 431	71.4	36 738	19.2	17 933	9.4	191 102	100
Guerrero	173 423	92.3	10 940	5.8	3 640	1.9	188 003	100
Hidalgo	113 800	92.7	3 633	3	5 335	4.3	122 768	100
Jalisco	237 341	58.8	88 120	21.9	77 772	19.3	403 233	100
México	331 687	58.4	199 826	35.2	36 102	6.4	567 615	100
Michoacán	192 592	83.2	25 152	10.9	13 731	5.9	231 475	100
Morelos	72 169	55.7	50 494	39	6 861	5.3	129 524	100
Nayarit	58 703	85.3	8 769	12.8	1 290	1.9	68 762	100
Nuevo León	140 720	76.2	-	-	44 047	23.8	184 767	100
Oaxaca	177 647	94.9	5 897	3.2	3 647	1.9	187 191	100
Puebla	177 790	74.9	36 096	15.2	23 557	9.9	237 443	100
Querétaro	54 931	84.8	4 142	6.4	5 709	8.8	64 782	100
Quintana Roo	38 167	91.5	2 803	6.7	733	1.8	41 703	100
San Luis Potosí	116 634	87.4	7 848	5.9	8 889	6.7	133 371	100
Sinaloa	142 439	71.6	48 467	24.4	7 969	4	198 875	100
Sonora	115 986	73.3	30 476	19.3	11 766	7.4	158 228	100
Tabasco	82 544	69.3	32 001	26.9	4 475	3.8	119 020	100
Tamaulipas	168 593	76.2	25 150	11.4	27 368	12.4	221 111	100
Tlaxcala	46 757	83.3	7 681	13.7	1 665	3	56 103	100
Veracruz	287 294	68.1	108 481	25.7	26 195	6.2	421 970	100
Yucatán	73 499	72.6	21 500	21.3	6 144	6.1	101 143	100
Zacatecas	65 811	85.6	7 886	10.2	3 254	4.2	76 951	100
Subtotal	3 773 676	73.8	941 001	18.4	400 141	7.8	5 114 818	100
Distrito Federal	1 260 598	81.7	-	-	282 439	18.3	1 543 037	100
Otros	484 806 2_/	100	-	-	-	-	484 806	100
T O T A L	5 519 080	77.2	941 001 3_/	13.2	682 580	9.6	7 142 661 5_/	100

Fuente: Censo de Estadística del Gasto Educativo 1993. SEP. México, 1993. Página 124.

CUADRO 10
GASTO FEDERAL, ESTATAL Y PARTICULAR EN EDUCACION POR ENTIDAD, 1985-1992
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)
(PRESUPUESTO EJERCIDO)

Entidades	GASTOFEDERAL		GASTOESTATAL		GASTOPARTICULAR 1_/		T O T A L	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Aguascalientes	97 316	86.7	7 858	7	7 076	6.3	112 250	100
Baja California	192 670	52.6	151 210	41.2	22 921	6.2	366 801	100
Baja California Sur	71 629	88.8	6 776	8.4	2 284	2.8	80 689	100
Campeche	86 267	87.6	11 263	11.4	973	1	98 503	100
Coahuila	250 909	91	-	-	24 959	9	275 868	100
Colima	65 733	85.4	9 375	12.2	1 843	2.4	76 951	100
Chiapas	270 254	70.2	102 006	26.5	12 833	3.3	385 093	100
Chihuahua	279 428	69	102 797	25.4	22 866	5.6	405 091	100
Durango	190 406	76.8	39 511	15.9	18 179	7.3	248 096	100
Guanajuato	283 530	69	94 319	23	32 923	8	410 722	100
Guerrero	336 908	92.1	22 406	6.1	6 683	1.8	365 997	100
Hidalgo	238 712	92.8	8 666	3.4	9 795	3.8	257 173	100
Jalisco	464 455	58.4	187 608	23.6	142 781	18	794 844	100
México	627 639	57.3	399 778	36.6	66 280	6.1	1 093 697	100
Michoacán	381 202	82.7	54 529	11.8	25 209	5.5	460 940	100
Morelos	146 463	52	122 340	43.5	12 596	4.5	281 099	100
Nayarit	115 729	84.4	19 009	13.9	2 368	1.7	137 106	100
Nuevo León	269 729	76.9	-	-	80 864	23.1	350 593	100
Oaxaca	349 731	96.6	5 445	1.5	6 696	1.9	361 872	100
Puebla	361 585	75	76 968	16	43 248	9	481 801	100
Querétaro	113 312	84.4	10 480	7.8	10 481	7.8	134 273	100
Quintana Roo	74 246	98.2	-	-	1 346	1.8	75 592	100
San Luis Potosí	232 510	85	24 517	9	16 319	6	273 337	100
Sinaloa	280 802	70.1	105 024	26.2	14 630	3.7	400 456	100
Sonora	226 271	69.3	78 582	24.1	21 601	6.6	326 454	100
Tabasco	162 417	67.7	69 318	28.9	8 216	3.4	239 951	100
Tamaulipas	326 791	72.5	73 973	16.4	50 245	11.1	451 009	100
Tlaxcala	97 583	82.9	17 074	14.5	3 057	2.6	117 714	100
Veracruz	547 322	64.7	250 196	29.6	48 091	5.7	845 609	100
Yucatán	142 497	72.1	44 000	22.2	11 280	5.7	197 777	100
Zacatecas	134 901	85.2	17 369	11	5 974	3.8	158 244	100
Subtotal	7 418 638	72.2	2 112 397	20.6	734 617	7.2	10 265 652	100
Distrito Federal	2 701 422	83.9	58 505 3_/	-	518 529	16.1	3 219 951	100
Otros	956 954 2_/	100	-	-	-	-	956 954	100
T O T A L	11 077 014	76.3	2 170 902 3_/	15	1 253 146	8.7	14 442 557 5_/	100

Fuente: Censo de Estadística del Gasto Educativo 1993. SEP. México, 1993. Página 125.

CUADRO 11
GASTO FEDERAL, ESTATAL Y PARTICULAR EN EDUCACION POR ENTIDAD, 1985-1992
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)
(PRESUPUESTO EJERCIDO)

Entidades	GASTOFEDERAL		GASTOESTATAL		GASTOPARTICULAR 1_/		T O T A L	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Aguascalientes	144 853	89.7	7 237	4.5	9 324	5.8	161 414	100
Baja California	261 266	50	230 750	44.2	30 204	5.8	522 220	100
Baja California Sur	100 131	88.3	10 190	9	3 010	2.7	113 331	100
Campeche	122 797	84.3	21 480	14.8	1 282	0.9	145 559	100
Coahuila	354 244	69.8	120 104	23.7	32 890	6.5	507 238	100
Colima	95 853	81.6	19 123	16.3	2 429	2.1	117 405	100
Chiapas	402 064	75.5	113 527	21.3	16 911	3.2	532 502	100
Chihuahua	371 933	65.8	163 400	28.9	30 132	5.3	565 465	100
Durango	273 083	78.9	49 202	14.2	23 955	6.9	346 240	100
Guanajuato	381 809	72.4	102 218	19.4	43 384	8.2	527 411	100
Guerrero	469 479	92.2	31 098	6.1	8 806	1.7	509 383	100
Hidalgo	331 375	91.7	16 832	4.7	12 907	3.6	361 114	100
Jalisco	669 705	59.1	275 700	24.3	188 149	16.6	1 133 554	100
México	875 898	51.7	728 666	43.1	87 340	5.2	1 691 904	100
Michoacán	507 418	83.5	67 006	11	33 219	5.5	607 643	100
Morelos	215 192	88	12 804	5.2	16 598	6.8	244 594	100
Nayarit	170 384	89.7	16 594	8.7	3 120	1.6	190 098	100
Nuevo León	399 239	46.7	348 187	40.8	106 558	12.5	853 984	100
Oaxaca	483 507	96.2	10 021	2	8 824	1.8	502 352	100
Puebla	507 328	76.6	98 252	14.8	56 990	8.6	662 570	100
Querétaro	164 769	84.8	15 742	8.1	13 811	7.1	194 322	100
Quintana Roo	108 734	87.8	13 429	10.8	1 774	1.4	123 937	100
San Luis Potosí	316 921	84.9	34 803	9.3	21 504	5.8	373 228	100
Sinaloa	385 871	67.2	168 711	29.4	19 279	3.4	573 861	100
Sonora	302 681	91.4	-	-	28 465	8.6	331 146	100
Tabasco	230 134	72.6	75 938	24	10 827	3.4	316 899	100
Tamaulipas	458 267	68.2	147 304	21.9	66 210	9.9	671 781	100
Tlaxcala	139 257	81.8	26 810	15.8	4 028	2.4	170 095	100
Veracruz	781 937	66.5	329 560	28.1	63 372	5.4	1 174 869	100
Yucatán	197 839	71.7	63 300	22.9	14 864	5.4	276 003	100
Zacatecas	184 899	86.6	20 737	9.7	7 872	3.7	213 508	100
Subtotal	10 408 867	70.7	3 338 725	22.7	968 038	6.6	14 715 630	100
Distrito Federal	2 402 363	77.9	-	-	683 289	22.1	3 085 652	100
Otros	1 754 249 2_/	95.8	77 217 4_/	4.2	-	-	1 831 466	100
T O T A L	14 565 479	74.2	3 415 942	17.4	1 651 327	8.4	19 632 748 5_/	100

Fuente: Censo de Estadística del Gasto Educativo 1993. SEP. México, 1993. Página 126.

CUADRO 12
GASTO FEDERAL, ESTATAL Y PARTICULAR EN EDUCACION POR ENTIDAD, 1985-1992
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)
(PRESUPUESTO EJERCIDO)

Entidades	GASTOFEDERAL		GASTOESTATAL		GASTOPARTICULAR 1_/		T O T A L	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Aguascalientes	192 630	88.2	12 163	5.6	3 557	6.2	218 350	100
Baja California	340 123	49.2	307 105	44.4	43 916	6.4	691 144	100
Baja California Sur	135 920	87.1	15 728	10.1	4 377	2.8	156 025	100
Campeche	165 664	83.9	30 027	15.2	1 864	0.9	197 555	100
Coahuila	447 682	70.4	140 825	22.1	47 822	7.5	636 329	100
Colima	128 220	83.4	22 041	14.3	3 532	2.3	153 793	100
Chiapas	524 283	70.2	197 802	26.5	24 588	3.3	746 673	100
Chihuahua	470 204	62.5	239 100	31.7	43 812	5.8	753 116	100
Durango	322 472	75.2	71 410	16.7	34 830	8.1	428 712	100
Guanajuato	511 090	71.3	143 035	19.9	63 080	8.8	717 205	100
Guerrero	632 173	92	42 225	6.1	12 804	1.9	687 202	100
Hidalgo	440 300	90.9	25 051	5.2	18 777	3.9	484 128	100
Jalisco	850 696	58.5	329 800	22.7	273 566	18.8	1 454 062	100
México	1 081 826	51.5	895 073	42.5	126 991	6	2 103 890	100
Michoacán	653 950	78.8	127 643	15.4	48 300	5.8	829 893	100
Morelos	285 475	85	26 160	7.8	24 133	7.2	335 768	100
Nayarit	226 409	90.9	18 264	7.3	4 536	1.8	249 209	100
Nuevo León	491 206	44.3	462 117	41.7	154 934	14	1 108 257	100
Oaxaca	634 592	96.5	10 754	1.6	12 830	1.9	658 176	100
Puebla	652 798	75.4	130 250	15	82 863	9.6	865 911	100
Querétaro	212 635	82	26 295	10.2	20 081	7.8	259 011	100
Quintana Roo	146 552	87.3	18 790	11.2	2 579	1.5	167 921	100
San Luis Potosí	416 324	84.7	43 870	8.9	31 267	6.4	491 461	100
Sinaloa	474 039	66	215 702	30.1	28 031	3.9	717 772	100
Sonora	407 382	61.9	209 519	31.8	41 388	6.3	658 289	100
Tabasco	311 516	70.4	114 868	26	15 742	3.6	442 126	100
Tamaulipas	553 577	66.4	184 417	22.1	96 268	11.5	834 262	100
Tlaxcala	189 049	83.8	30 635	13.6	5 857	2.6	225.541	100
Veracruz	1 008 784	63.7	483 477	30.5	92 142	5.8	1 584 403	100
Yucatán	259 063	79.2	46 550	14.2	21 612	6.6	327 225	100
Zacatecas	242 768	81.7	42 791	14.4	11 446	3.9	297 005	100
Subtotal	13 409 402	68.6	4 663 487	23.9	1 407 525	7.2	19 480 414	100
Distrito Federal	4 808 954	82.9	-	-	993 483	17.1	5 802 437	100
Otros	3 964 136 2_/	97.5	99 610 4_/	2.5	-	-	4 063 746	100
T O T A L	22 182 492	75.6	4 763 097	16	2 401 008	8	29 346 597 5_/	100

Fuente: Censo de Estadística del Gasto Educativo 1993. SEP. México, 1993. Página 127.

CUADRO 13
GASTO FEDERAL, ESTATAL Y PARTICULAR EN EDUCACION POR ENTIDAD, 1985-1992
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)
(PRESUPUESTO EJERCIDO)

Entidades	GASTOFEDERAL		GASTOESTATAL		GASTOPARTICULAR 1_/		T O T A L	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Aguascalientes	270 727	88.8	22 130	7.3	12 027	3.9	304 884	100
Baja California	470 911	55.2	342 915	40.2	38 959	4.6	852 785	100
Baja California Sur	189 689	88.8	20 059	9.4	3 883	1.8	213 631	100
Campeche	240 872	88.9	28 348	10.5	1 654	0.6	270 874	100
Coahuila	613 670	72.2	193 334	22.8	42 424	5	849 428	100
Colima	171 799	85.9	24 964	12.5	3 133	1.6	199 896	100
Chiapas	800 399	76.4	224 878	21.5	21 813	2.1	1 047 090	100
Chihuahua	649 202	64.7	314 461	31.4	38 867	3.9	1 002 530	100
Durango	422 287	78.9	81 867	15.3	30 899	5.8	535 053	100
Guanajuato	733 416	76.7	166 102	17.4	55 960	5.9	955 478	100
Guerrero	950 559	94.5	44 620	4.4	11 359	1.1	1 006 538	100
Hidalgo	653 530	95.2	16 625	2.4	16 658	2.4	686 813	100
Jalisco	1 012 121	61.7	385 800	23.5	242 688	14.8	1 640 609	100
México	1 478 285	54.3	1 134 772	41.6	112 657	4.1	2 725 714	100
Michoacán	940 594	83.4	144 265	12.8	42 848	3.8	1 127 707	100
Morelos	405 870	89.5	26 333	5.8	21 409	4.7	453 612	100
Nayarit	311 862	91.7	24 270	7.1	4 024	1.2	340 156	100
Nuevo León	609 293	46.8	556 834	42.7	137 446	10.5	1 303 573	100
Oaxaca	955 307	96.7	20 321	2.1	11 382	1.2	987 010	100
Puebla	969 557	83.4	120 000	10.3	73 510	6.3	1 163 067	100
Querétaro	315 110	85.5	35 847	9.7	17 814	4.8	368 771	100
Quintana Roo	219 678	92.1	16 552	6.9	2 288	1	238 518	100
San Luis Potosí	583 755	90.8	31 626	4.9	27 738	4.3	643 119	100
Sinaloa	607 002	69.1	247 155	28.1	24 867	2.8	879 024	100
Sonora	574 181	64.4	281 079	31.5	36 716	4.1	891 976	100
Tabasco	550 731	79.6	127 186	18.4	13 965	2	691 882	100
Tamaulipas	775 669	70.2	244 249	22.1	85 402	7.7	1 105 320	100
Tlaxcala	265 849	86.4	36 744	11.9	5 196	1.7	307 789	100
Veracruz	1 462 425	72.4	476 521	23.6	81 742	4	2 020 688	100
Yucatán	366 174	80.1	71 859	15.7	19 173	4.2	457 206	100
Zacatecas	337 042	83.4	57 123	14.1	10 154	2.5	404 319	100
Subtotal	18 907 566	73.6	5 518 839	21.5	1 245 655	4.9	25 675 060	100
Distrito Federal	6 003 138	80	624 600	8.3	881 345	11.7	7 509 083	100
Otros	5 199 639 2_/	97.8	115 000	2.2	-	-	5 314 639	100
T O T A L	30 110 343	78.2	6 258 439 3_/	16.3	2 130 000	5.5	38 498 782	100

Fuente: Censo de Estadística del Gasto Educativo 1993. SEP. México, 1993. Página 128.

CUADRO 14
GASTO FEDERAL, ESTATAL Y PARTICULAR EN EDUCACION POR ENTIDAD, 1985-1992
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)
(PRESUPUESTO EJERCIDO)

Entidades	GASTOFEDERAL		GASTOESTATAL		GASTOPARTICULAR 1_/		T O T A L	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Aguascalientes	378 952	96.9	**	-	12027	3.1	390 979	100
Baja California	725 841	80.5	137 236	15.2	38 959	4.3	902 036	100
Baja California Sur	272 621	98.6	**	-	3 883	1.4	276 504	100
Campeche	344 846	84	63 973	15.6	1 654	0.4	410 473	100
Coahuila	880 917	95.4	**	-	42 424	4.6	923 341	100
Colima	244 532	82.8	47 475	16.1	3 133	1.1	295 140	100
Chiapas	1 171 624	75.7	354 154	22.9	21 813	1.4	1 547 591	100
Chihuahua	969 812	96.1	**	-	38 867	3.9	1 008 979	100
Durango	636 053	95.4	**	-	30 899	4.6	666 952	100
Guanajuato	1 071 289	74.5	309 720	21.6	55 960	3.9	1 436 969	100
Guerrero	1 299 373	89.9	133 858	9.3	11 359	0.8	1 444 590	100
Hidalgo	861 848	94.7	31 226	3.4	16 658	1.9	909 732	100
Jalisco	1 650 047	87.2	**	-	242 688	12.8	1 892 735	100
México	2 198 544	57.6	1 507 776	39.5	112 657	2.9	3 818 977	100
Michoacán	1 295 623	85.4	179 461	11.8	42 848	2.8	1 517 932	100
Morelos	551 493	96.3	**	-	21 409	3.7	572 902	100
Nayarit	409 529	89.8	42 317	9.3	4 024	0.9	455 870	100
Nuevo León	918 454	87	**	-	137 446	13	1 055 900	100
Oaxaca	1 339 279	98.1	13 900	1	11 382	0.9	1 364 561	100
Puebla	1 311 212	72.7	418 784	23.2	73 510	4.1	1 803 506	100
Querétaro	465 182	96.3	**	-	17 814	3.7	482 996	100
Quintana Roo	334 862	99.3	**	-	2 288	0.7	337 150	100
San Luis Potosí	841 288	96.8	**	-	27 738	3.2	869 026	100
Sinaloa	896 248	66.7	422 094	31.4	24 867	1.9	1 343 209	100
Sonora	818 186	65.2	400 517	31.9	36 716	2.9	1 255 419	100
Tabasco	690 158	79.9	159 665	18.5	13 965	1.6	863 788	100
Tamaulipas	1 094 435	72	339 473	22.3	85 402	5.7	1 519 310	100
Tlaxcala	415 553	86.9	57 414	12	5 196	1.1	478 163	100
Veracruz	2 119 778	96.3	**	-	81 742	3.7	2 201 520	100
Yucatán	526 787	75.5	150 951	21.7	19 173	2.8	696 911	100
Zacatecas	517 808	85.5	77 500	12.8	10 154	1.7	605 462	100
Subtotal	27 252 174	81.7	4 847 494	14.5	1 248 655	3.8	33 348 323	100
Distrito Federal	7 746 999	83.7	624 600 3_/	6.8	881 345	9.5	9 252 944	100
Otros	34 999 173 2_/	99.7	115 000	0.3	-	-	35 114 173	100
T O T A L	69 998 346	90.1	5 587 094	7.2	2 130 000	2.7	77 715 440	100

1_/ Estas entidades no son comparables con las del cuadro 2.12, en éste se incluyen programas de áreas centrales.

2_/ El gasto ejercido en 1986 por Morelos y el gasto particular fueron estimados por la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la SEP.

3_/ Se refiere al gasto destinado a programas educativos ejercido por el Departamento del Distrito Federal.

4_/ Para 1989 en la columna de Federal se refiere a secretarías del Gobierno Federal, en la columna de Estatal se refiere al Presupuesto Municipal no Regionalizado.

5_/ Las diferencias con el cuadro 2.1 se deben a que algunos estados han actualizado sus montos.

6_/ Se refiere a presupuesto autorizado.

Fuentes: SEP, Dirección General de Recursos Financieros, 1986-1992. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto

Fuente: Compendio Estadístico del Gasto Educativo 1993. SEP. México, 1993. Página 129.

CUADRO 15
PORCENTAJE DE ATENCION A LA DEMANDA

Ciclos escolares	Total de atención a la demanda 1/	Preescolar 2/	Primaria 3/	Secundaria 4/
1970-71	51.7	11.6	78.4	62.2
1971-72	52.8	11.8	79.7	64.2
1972-73	53.8	11.9	80.6	66.3
1973-74	54.7	12.1	81.6	69.4
1974-75	56	12.5	83.1	73.4
1975-76	57.5	13	84.5	77.8
1976-77	58.9	14.3	85.5	74.3
1977-78	60.1	15.1	84.3	75.9
1978-79	62.7	15.9	87.9	77.7
1979-80	56.6	18.8	89.6	81.3
1980-81	58.7	24.1	91.4	82
1981-82	60.6	31.4	92.5	86.8
1982-83	62	39.2	93.5	86.2
1983-84	62.9	44.4	95.4	85.4
1984-85	62.7	50.6	98	82.9
1985-86	62.9	55.7	98	84.4
1986-87	62.5	59.6	98	83.7
1987-88	61.8	62.1	98	83
1988-89	61.2	63.6	98	83.2
1989-90	60.1	63.8	98	82.4
1990-91 e/	60.2	70.8	98	84.5

1/ Se calcula dividiendo la población inscrita en todos los niveles e instituciones escolarizadas entre la población de 6 a 24 años hasta 1978-79 y de 4 a 24 años de 1979-80 en adelante.

2/ Se obtiene dividiendo la matrícula total de este nivel entre la población de 4 y 5 años de edad.

3/ Se obtiene dividiendo la población de 6 a 14 atendida con este servicios más la población de 12 a 15 años con primaria terminada, entre la población total de 6 a 14 años.

4/ Se obtiene dividiendo los inscritos en el 1er. Grado de este servicio entre los egresados de primaria del ciclo anterior.

e/ Cifras estimadas

Fuente: Secretaría de Educación Pública.

Fuente: Segundo Informe de Gobierno 1990. Anexo Carlos Salinas de Gortari. p. 354.

CUADRO 16
EVOLUCION DE LA MATRICULA EN ENSEÑANZA BASICA 1979-1989
(En miles de alumnos)

	1979-80	1980-81	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-99
Preescolar	854	1 072	1 336	1 691	1 894	2 147	2 381	2 547	2 626	2 700
crecimiento		25.6	24.6	26.6	12	13.3	10.9	7	3.1	2.7
Primaria	14 126	14 666	14 981	15 223	15 376	15 219	15 124	14 995	14 768	14 610
crecimiento		3.8	2.1	1.6	1	-1	-0.6	-0.8	-1.5	-1.1
Matricula 1er.										3 141
grado	3 650	3 696	3 579	3 492	3 426	293	3 238	3 206	3 142	
%		1.2	-3.2	-2.5	-1.9	-3.9	-1.7	-1	-2	0
Egresados de 6°										
grado	1 459	1 556	1 634	1 717	1 819	1 875	1 925	1 926	1 909	1 898
%		6.6	5	5.1	5.9	3.1	2.7	0	-0.9	-0.6
Matricula Secundaria	2 819	3 034	3 349	2 583	3 842	3 969	4 179	4 295	4 347	4 392
% crecimiento		7.6	10.4	7	7.2	3.3	5.3	2.8	1.2	1
Matricula 1er.										
Grado	1 120	1 206	1 362	1 422	1 480	1 524	1597	1 628	1 617	1 634
%		7.7	12.9	4.4	4.1	3	4.8	2	-0.7	0
Egresados 3er.										
grado	684	746	828	891	1 005	1 047	1 110	1 159	1 215	1 226
%		9	11	7.6	12.8	5.2	5	4.4	4.8	0.9

Fuente: MMH VI Informe de Gobierno. Apéndice Estadístico 1988.

Fuente: México en la Década de los ochenta, La Modernización en Cifras. El Cotidiano. p. 350.

CUADRO 17
GASTO EDUCATIVO Y EFICIENCIA TERMINAL POR NIVEL EDUCATIVO, 1982-1992 1/
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)
(PRESUPUESTO EJERCIDO)

Año	PRIMARIA			SECUNDARIA			BACHILLERATO		
	Gasto educativo	Porcentaje de incremento	Eficiencia terminal	Gasto educativo	Porcentaje de incremento	Eficiencia terminal	Gasto educativo	Porcentaje de incremento	Eficiencia terminal
1982	112 076	-	52.1	48 251	-	73.8	37 656	-	62.7
1983	122 122	9	50.3	62 056	28.6	73.8	47 644	26.5	62.8
1984	185 657	52	51.4	101 985	64.3	74.4	58 664	23.1	55.5
1985	293 760	58.2	51.6	182 273	78.7	75	129 422	120.6	61.8
1986	479 451	63.2	53.8	272 963	49.8	75.9	290 611	124.5	55.8
1987	1 213 807	153.2	55.3	757 357	177.5	74.2	539 530	85.7	57.1
1988	2 331 618	92.1	57.3	1 509 204	99.3	42.8	1 181 600	119	53.2
1989	2 730 768	17.1	56.1	1 955 919	29.6	73.8	1 463 442	23.9	59.3
1990	4 059 186	48.6	57.1	2 820 738	44.2	73	1 670 748	14.2	57
1991	5 799 748	42.9	58	3 918 236	38.9	74.3	2 398 100	43.5	57
1992	8 868 246	52.9	61.1	5 446 705	39	75.3	5 329 103	122.2	57.4

Año	PROFESIONAL MEDIO			NORMAL			LICENCIATURA		
	Gasto educativo	Porcentaje de incremento	Eficiencia terminal	Gasto educativo	Porcentaje de incremento	Eficiencia terminal	Gasto educativo	Porcentaje de incremento	Eficiencia terminal
1982	3 524	-	69.1	5 260	-	103.1	61 109	-	46.5
1983	5 978	69.6	43.8	6 694	27.3	100.8	91 175	49.2	59.2
1984	13 790	130.7	40.7	10 617	58.6	92.3	118 154	29.6	41.2
1985	21 073	52.8	42.9	18 979	129.1	92.4	344 129	73.6	**
1986	51 485	144.3	46.8	43 473	129.1	92.4	344 129	73.6	**
1987	121 215	135.4	35.9	87 127	100.4	**	904 460	162.8	**
1988	213 757	76.3	35.2	179 543	106.1	**	1 757 985	94.4	**
1989	204 346	-4.4	37.9	189 136	5.3	93.9 2/	1 841 839	4.8	**
1990	250 906	22.8	36.7	282 643	49.4	95.5 2/	2 539 186	37.9	**
1991	357 034	42.3	39.4	361 454	28	**	3 615 302	42.4	**
1992	462 574	29.6	40	427 735	18.3	**	4 532 835	25.4	**

1_/ No incluye el gasto destinado a programas de administración, (véase cuadro 2.15).

2_/ Se refiere al plan licenciatura.

3_/ Se refiere a primaria general.

** No disponible.

Fuentes: SPP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1982-1992. (Para 1992 SHCP).
 SEP, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto.

Fuente: Compendio Estadístico del Gasto Educativo 1993. SEP. México, 1993. P. 108.

CUADRO 18
EFICIENCIA TERMINAL DE PRIMARIA PARA LA GENERACION
1982-1987

Posición con respecto a otros estados	Estado	%
1	Distrito Federal	85.6
2	Baja California	71.7
3	Nuevo León	71.7
4	Tlaxcala	70.2
5	Aguascalientes	68.7
6	Coahuila	66.5
7	Morelos	66.2
8	Baja California Sur	65.6
9	México	65.4
10	Tamaulipas	63.9
11	Sonora	62.8
12	Querétaro	62.7
13	Nayarit	58.8
14	Jalisco	56.4
15	Durango	56
16	Chihuahua	55.3
17	Sinaloa	55
18	Colima	54.9
19	Guanajuato	54.9
20	San Luis Potosí	53.4
21	Hidalgo	53.2
22	Quintana Roo	53.1
23	Zacatecas	53
24	Puebla	51.6
25	Tabasco	48.1
26	Campeche	44.9
27	Veracruz	43.1
28	Michoacán	42.8
29	Yucatán	41.1
30	Guerrero	40.4
31	Oaxaca	40.2
32	Chiapas	28.5
	República Mexicana	54.7

Fuente: Departamento de Pronósticos, Dirección de Programación,
 Secretaría de Educación Pública, 1988.

Fuente: Logros, Inequidades y Retos del Sistema Educativo Mexicano. P. 46.

CUADRO 19
DESERCIÓN ESCOLAR EN PRIMARIA DURANTE EL
CICLO ESCOLAR 1987-1988

Posición con respecto a otros estados	Estado	%
1	Distrito Federal	1.7
2	Baja California	2.1
3	Morelos	2.3
4	Aguascalientes	2.3
5	Nuevo León	2.7
6	Coahuila	2.8
7	Querétaro	3
8	Baja California Sur	3.2
9	Quintana Roo	3.3
10	Tlaxcala	3.8
11	Sonora	3.9
12	Hidalgo	4.1
13	Chihuahua	4.5
14	Tamaulipas	4.6
15	Nayarit	4.8
16	Durango	5.1
17	Sinaloa	5.5
18	San Luis Potosí	5.6
19	Tabasco	5.6
20	Zacatecas	5.6
21	Jalisco	5.7
22	Guanajuato	5.7
23	Colima	5.8
24	México	6.3
25	Puebla	6.9
26	Michoacán	7.7
27	Yucatán	7.9
28	Oaxaca	8.5
29	Guerrero	8.7
30	Veracruz	9.1
31	Campeche	9.5
32	Chiapas	12.4
	República Mexicana	5.9

Fuente: Departamento de Pronósticos, Dirección de Programación, Secretaría de Educación Pública, 1988.

Fuente: Logros, Inequidades y Retos del Sistema Educativo Mexicano. p. 47.

CUADRO 20
REPROBACION EN PRIMARIA DURANTE EL
CICLO ESCOLAR 1987-1988

Posición con respecto a otros estados	Estado	%
1	Nuevo León	5.5
2	Distrito Federal	6.5
3	Morelos	7.1
4	Jalisco	7.2
5	Tlaxcala	7.6
6	Coahuila	7.7
7	Aguascalientes	8
8	Nayarit	8
9	Colima	8.4
10	Sonora	8.6
11	Baja California	8.7
12	Baja California Sur	8.9
13	Sinaloa	9
14	Tamaulipas	9.1
15	México	9.6
16	Chihuahua	10.2
17	Guanajuato	10.6
18	Durango	10.9
19	Querétaro	11.2
20	Veracruz	11.9
21	Zacatecas	12.2
22	Puebla	12.3
23	Campeche	12.9
24	Guerrero	12.9
25	San Luis Potosí	13.1
26	Tabasco	13.2
27	Michoacán	13.2
28	Hidalgo	13.4
29	Quintana Roo	14.4
30	Yucatán	14.6
31	Chiapas	15.2
32	Oaxaca	16.6
	República Mexicana	10.5

Fuente: Departamento de Pronósticos, Dirección de Programación, Secretaría de Educación Pública, 1988.

Fuente: Logros, Inequidades y Retos del Sistema Educativo Mexicano. p. 48.

CUADRO 21
CANTIDAD DE MAESTROS EN PREESCOLAR, PRIMARIA Y SECUNDARIA 1970-1991

Ciclos escolares	% incremento		% incremento		Secundaria	% incremento sexenal
	Preescolar	sexenal	Primaria	sexenal		
1970-71	10 524		194 001		67 736	
1971-72	11 153		207 637		72 968	
1972-73	11 853	33.72%	220 611	31.92%	81 259	63.75%
1973-74	12 359		231 247		88 963	
1974-75	13 195		242 449		95 530	
1975-76	14 073		255 939		110 921	
1976-77	15 712		272 952		125 614	
1977-78	16 998		297 384		129 453	
1978-79	18 584	169.69%	319 418	46.24%	138 376	47.30%
1979-80	25 022		347 088		155 945	
1980-81	32 383		375 215		168 588	
1981-82	42 374		399 189		185 039	
1982-83	53 265		415 425		193 119	
1983-84	60 937		428 029		205 274	
1984-85	72 325	75.37%	437 408	11.47%	210 295	19.50%
1985-86	80 529		449 760		224 732	
1986-87	88 988		456 919		226 844	
1987-88	93 414		463 115		230 785	
1988-89	96 550		468 044		233 784	
1989-90	98 521	9.61%	466 532	0.63%	233 042	0.59%
1990-91 e/	105 830		471 009		232 843	

e/ Cifras estimadas

Fuente: Secretaría de Educación Pública

Fuente: Segundo Informe de Gobierno 1990. Anexo Carlos Salinas de Gortari. pp. 343-344,346.

CUADRO 22
ESTRATIFICACION POR INDICE EDUCATIVO

Indice	Estado
Muy alto	Distrito Federal
Alto	Baja California
	Baja California Sur
	México
	Morelos
	Nuevo León
	Tlaxcala
Medio	Aguascalientes
	Coahuila
	Colima
	Yucatán
	Sonora
	Tamaulipas
Bajo	Chihuahua
	Querétaro
	Quinta Roo
	Sinaloa
	Nayarit
	Jalisco
	Puebla
	Campeche
Muy bajo	Guanajuato
	Guerrero
	Hidalgo
	Tabasco
	Veracruz
	Michoacán
	Oaxaca
	Durango
	Zacatecas
	Chiapas
	San Luis Potosí

Fuente: Índice educativo para estratificar encuestas por muestreo.
Departamento de Investigación y Desarrollo. DGEIR-SEP. 1990.

CUADRO 23
GASTO EN EDUCACION PARA ADULTOS E INDICE DE ANALFABETISMO, 1987-1992
(PRESUPUESTO EJERCIDO)

Primera

Entidades	1 Gasto (miles de pesos)	9 Población de 15 años y más	8 Analfabetos	7 Indice de analfabe- tismo	1 Gasto (miles de pesos)	9 Población de 15 años y más	8 Analfabetos	8 Indice de analfabe- tismo	1 Gasto (miles de pesos)	9 Población de 15 años y más	8 analfabetos	9 Indice de analfabe- tismo
Aguascalientes	439 306	390 000	30 312	7.8	868 892	405 372	30 208	7.4	1 352 454	422 384	30 104	7.1
Baja California	1 538 848	899 572	48 595	5	2 858 991	925 844	48 920	4.9	3 850 905	955 637	49 199	4.7
Baja California Sur	609 501	180 325	10 251	5.8	1 108 595	189 076	10 400	5.6	1 570 929	198 832	10 546	5.4
Campeche	655 691	342 998	46 007	15.6	1 119 132	359 172	46 876	15.4	1 598 854	377 193	47 891	15.2
Coahuila	987 037	1 151 551	69 154	6	1 926 897	1 186 446	68 957	5.8	2 898 286	1 225 715	68 186	5.5
Colima	420 830	257 175	24 678	10.1	890 365	265 425	24 617	9.7	1 415 425	274 763	24 369	9.4
Chiapas	854 022	1 463 614	465 493	29	1 616 594	1 505 936	470 188	27.9	2 341 394	1 553 407	525 962	29.8
Chihuahua	1 041 833	1 453 972	98 149	6.7	2 217 711	1 486 581	97 359	6.5	3 373 754	1 525 582	95 348	6.2
Distrito Federal	1_/	6 751 113	256 424	4.5	1_/	6 903 935	247 514	4.4	1_/	7 065 102	233 358	4.1
Durango	1 029 413	804 819	57 363	7.6	2 292 116	824 936	56 967	7.4	3 500 499	849 459	55 897	7
Guanajuato	1 094 069	2 097 405	387 213	18.2	2 085 442	2 159 058	385 908	17.5	2 544 737	2 229 577	380 327	16.7
Guerrero	868 247	1 469 089	402 075	28.9	1 667 240	1 509 906	400 711	28.1	2 469 248	1 558 250	395 257	27
Hidalgo	690 847	1 068 355	236 961	22.8	1 355 107	1 097 673	234 277	22	1 852 148	1 130 802	228 786	20.9
Jalisco	1 228 780	3 122 739	298 276	9.9	2 579 995	3 208 913	294 678	9.5	3 800 479	3 307 262	287 327	9
México	1 106 146	6 835 671	554 517	10	2 220 290	7 221 932	552 013	9.6	2 947 317	7 657 284	545 267	9.1
Michoacán	1 163 138	1 953 476	370 007	19.2	2 266 379	2 001 193	365 869	18.4	3 181 420	2 053 066	356 345	17.5
Morelos	379 216	744 435	90 022	13	918 131	771 872	89 756	12.6	1 597 249	802 167	88 900	12
Nayarit	532 347	510 909	58 521	12.6	1 024 556	526 216	57 603	12.1	1 672 396	543 838	55 916	11.15
Nuevo León	1 061 375	1 958 177	98 452	5.2	2 073 753	2 022 248	97 316	5	3 034 241	2 093 281	95 161	4.7
Oaxaca	1 210 972	1 592 405	479 090	29.4	2 179 461	1 623 380	478 721	28.6	3 124 696	1 660 201	475 003	27.6
Puebla	739 326	2 345 026	476 602	21	1 322 624	2 415 027	473 432	20.3	2 226 874	2 491 532	464 591	19.4
Querétaro	309 097	535 553	96 972	17.6	979 966	556 975	96 022	16.6	1 558 981	580 096	93 893	15.6
Quintana Roo	500 404	214 844	30 082	12.6	1 117 638	229 484	31 681	12.2	1 844 637	245 951	34 054	12
San Luis Potosí	805 519	1 159 532	183 949	16.5	1 521 936	1 191 960	181 294	15.9	2 230 587	1 228 903	176 734	15.1
Sinaloa	970 109	1 367 360	135 867	10.8	1 995 556	1 416 133	134 998	10.4	3 722 382	1 471 789	132 934	9.9
Sonora	871 720	1 132 675	68 166	6.3	1 796 691	1 168 347	67 219	6	2 504 445	1 208 044	65 493	5.7
Tabasco	525 424	745 837	108 473	13.8	998 063	770 017	109 130	13.3	1 327 630	796 958	108 940	12.7
Tamaulipas	1 730 343	1 414 521	102 575	7.5	3 399 493	1 451 850	101 651	7.3	5 889 811	1 493 873	99 690	6.9
Tlaxcala	599 377	388 303	50 701	12.3	1 059 646	399 619	50 576	11.8	1 540 651	412 216	50 162	11.2
Veracruz	1 371 691	4 052 081	709 715	19.5	2 704 365	4 184 377	707 031	19	4 118 560	4 334 269	695 960	18.3
Yucatán	785 388	811 730	130 737	16.5	1 334 668	837 301	132 013	16.2	1 778 040	864 975	132 909	15.8
Zacatecas	625 373	736 506	77 950	11.1	1 207 284	752 767	76 566	10.6	1 683 583	773 213	73 901	10
Otros Organismos	71 797 611	-	-	-	152 573 423	-	-	-	232 671 731	-	-	-
T O T A L	98 243 000	49 951 768	6 253 349	13.4	205 281 000	51 568 971	6 220 471	13	311 224 343	53 385 621	6 178 410	12.5

CUADRO 23
GASTO EN EDUCACION PARA ADULTOS E INDICE DE ANALFABETISMO, 1987-1992 1/
(PRESUPUESTO EJERCIDO)

Primera

Entidades	1	9	8	7	1	9	8	8	1	9	8	9
	Gasto (miles de pesos)	Población de 15 años y más	Analfabetos	Indice de analfabe- tismo	Gasto (miles de pesos)	Población de 15 años y más	Analfabetos	Indice de analfabe- tismo	Gasto (miles de pesos)	Población de 15 años y más	analfabetos	Indice de analfabe- tismo
Aguascalientes	439 306	388 615	30 312	7.8	868 892	408 216	30 208	7.4	1 352 454	424 000	30 104	7.1
Baja California	1 538 848	971 900	48 595	5	2 858 991	998 367	48 920	4.9	3 850 905	1 046 787	49 199	4.7
Baja California Sur	609 501	176 741	10 251	5.8	1 108 595	185 714	10 400	5.6	1 570 929	195 296	10 546	5.4
Campeche	655 691	294 913	46 007	15.6	1 119 132	304 390	46 876	15.4	1 598 854	315 072	47 891	15.2
Coahuila	987 037	1 152 567	69 154	6	1 926 897	1 188 914	68 957	5.8	2 898 286	1 239 745	68 186	5.5
Colima	420 830	244 337	24 678	10.1	890 365	253 784	24 617	9.7	1 415 425	259 245	24 369	9.4
Chiapas	854 022	1 605 148	465 493	29	1 616 594	1 685 262	470 188	27.9	2 341 394	1 764 973	525 962	29.8
Chihuahua	1 041 833	1 464 910	98 149	6.7	2 217 711	1 497 831	97 359	6.5	3 373 754	1 537 871	95 348	6.2
Distrito Federal	1_/	5 698 311	256 424	4.5	1_/	5 625 318	247 514	4.4	1_/	5 691 659	233 358	4.1
Durango	1 029 413	754 776	57 363	7.6	2 292 116	769 824	56 967	7.4	3 500 499	798 529	55 897	7
Guanajuato	1 094 069	2 127 544	387 213	18.2	2 085 442	2 205 189	385 908	17.5	2 544 737	2 277 407	380 327	16.7
Guerrero	868 247	1 391 263	402 075	28.9	1 667 240	1 426 018	400 711	28.1	2 469 248	1 463 915	395 257	27
Hidalgo	690 847	1 039 303	236 961	22.8	1 355 107	1 064 895	234 277	22	1 852 148	1 094 670	228 786	20.9
Jalisco	1 228 780	3 012 889	298 276	9.9	2 579 995	3 101 874	294 678	9.5	3 800 479	3 192 522	287 327	9
México	1 106 146	5 545 170	554 517	10	2 220 290	5 750 135	552 013	9.6	2 947 317	5 991 945	545 267	9.1
Michoacán	1 163 138	1 927 120	370 007	19.2	2 266 379	1 988 418	365 869	18.4	3 181 420	2 036 257	356 345	17.5
Morelos	379 216	692 477	90 022	13	918 131	712 349	89 756	12.6	1 597 249	740 833	88 900	12
Nayarit	532 347	464 452	58 521	12.6	1 024 556	476 058	57 603	12.1	1 672 396	486 226	55 916	11.15
Nuevo León	1 061 375	1 893 308	98 452	5.2	2 073 753	1 946 320	97 316	5	3 034 241	2 024 702	95 161	4.7
Oaxaca	1 210 972	1 629 558	479 090	29.4	2 179 461	1 673 850	478 721	28.6	3 124 696	1 721 025	475 003	27.6
Puebla	739 326	2 269 533	476 602	21	1 322 624	2 332 177	473 432	20.3	2 226 874	2 394 799	464 591	19.4
Querétaro	309 097	550 977	96 972	17.6	979 966	578 446	96 022	16.6	1 558 981	601 878	93 893	15.6
Quintana Roo	500 404	238 746	30 082	12.6	1 117 638	259 680	31 681	12.2	1 844 637	283 783	34 054	12
San Luis Potosí	805 519	1 112 085	183 949	16.5	1 521 936	1 140 214	181 294	15.9	2 230 587	1 170 424	176 734	15.1
Sinaloa	970 109	1 258 028	135 867	10.8	1 995 556	1 298 058	134 998	10.4	3 722 382	1 342 768	132 934	9.9
Sonora	871 720	1 082 000	68 166	6.3	1 796 691	1 120 317	67 219	6	2 504 445	1 149 000	65 493	5.7
Tabasco	525 424	786 036	108 473	13.8	998 063	820 526	109 130	13.3	1 327 630	857 795	108 940	12.7
Tamaulipas	1 730 343	1 367 667	102 575	7.5	3 399 493	1 392 479	101 651	7.3	5 889 811	1 444 783	99 690	6.9
Tlaxcala	599 377	412 203	50 701	12.3	1 059 646	428 610	50 576	11.8	1 540 651	447 875	50 162	11.2
Veracruz	1 371 691	3 639 564	709 715	19.5	2 704 365	3 721 216	707 031	19	4 118 560	3 803 060	695 960	18.3
Yucatán	785 388	792 345	130 737	16.5	1 334 668	814 895	132 013	16.2	1 778 040	841 196	132 909	15.8
Zacatecas	625 373	702 252	77 950	11.1	1 207 284	722 321	76 566	10.6	1 683 583	739 010	73 901	10
Otros Organismos	71 797 611	-	-	-	152 573 423	-	-	-	232 671 731	-	-	-
T O T A L	98 243 000	46 686 743	6 253 349	13.4	205 281 000	47 891 665	6 220 471	13	311 224 343	49 379 052	6 178 410	12.5

CUADRO 23
GASTO EN EDUCACION PARA ADULTOS E INDICE DE ANALFABETISMO, 1987-1992 1_/
(PRESUPUESTO EJERCIDO)

Concluye

Entidades	1 Gasto (miles de pesos)	9 Población de 15 años y más	9 Analfabetos	0 Indice de analfabe- tismo	1 Gasto (miles de pesos)	9 Población de 15 años y más	9 Analfabetos	1 Indice de analfabe- tismo	1 Gasto (miles de pesos)	9 Población de 15 años y más	9 analfabetos	2 Indice de analfabe- tismo
Aguascalientes	1 301 758	423 296	30 054	7.1	871 575	457 200	29 718	6.5	1 301 600	480 411	26 903	5.6
Baja California	3 849 423	1 051 723	49 431	4.7	2 112 603	1 135 787	53 382	4.7	8 024 600	1 206 286	50 664	4.2
Baja California Sur	1 670 510	197 296	10 654	5.4	1 457 192	218 392	11 138	5.1	3 247 700	227 543	10 467	4.6
Campeche	1 635 477	315 117	48 528	15.4	1 600 210	333 745	49 728	14.9	1 635 300	343 315	44 631	13
Coahuila	2 747 981	1 237 255	68 049	5.5	1 705 191	1 338 157	68 246	5.1	8 505 400	1 384 188	66 441	4.8
Colima	1 590 845	261 570	24 326	9.3	137 885	276 191	24 581	8.9	3 389 000	286 256	22 328	7.8
Chiapas	2 366 476	1 779 993	533 998	30	2 210 618	1 936 179	540 194	27.9	7 486 500	2 028 901	493 023	24.3
Chihuahua	3 043 067	1 554 197	94 806	6.1	116 989	1 633 155	94 723	5.8	3 774 700	1 685 182	92 685	5.5
Distrito Federal	-	5 690 200	227 608	4	-	5 654 675	226 187	4	-	5 757 816	218 797	3.8
Durango	3 096 170	794 629	55 624	7	1 766 910	838 273	55 326	6.6	3 443 700	849 435	52 665	6.2
Guanajuato	2 611 240	2 299 527	379 422	16.5	1 806 642	2 442 227	376 103	15.4	5 490 700	2 539 271	337 723	13.3
Guerrero	2 642 082	1 471 306	394 310	26.8	2 367 620	1 543 933	392 159	25.4	9 461 900	1 582 790	346 631	21.9
Hidalgo	1 882 071	1 101 718	226 954	20.6	1 532 728	1 155 170	224 103	19.4	5 237 400	1 181 321	198 462	16.8
Jalisco	3 743 212	3 200 854	284 876	8.9	1 893 936	3 371 687	279 850	8.3	7 577 500	3 462 792	249 321	7.2
México	2 841 241	6 039 200	543 528	9	2 815 620	6 491 812	551 804	8.5	6 999 400	6 678 000	527 562	7.9
Michoacán	3 213 900	2 043 514	353 528	17.3	6 009 997	2 158 802	349 726	16.2	18 159 100	2 212 275	305 294	13.8
Morelos	1 544 931	745 496	88 714	11.9	1 195 174	790 613	87 758	11.1	3 268 600	818 424	81 024	9.9
Nayarit	1 740 966	489 345	55 296	11.3	1 656 165	507 954	55 367	10.9	3 336 800	520 041	50 964	9.8
Nuevo León	2 867 777	2 051 848	94 385	4.6	1 738 178	2 166 841	95 341	4.4	5 327 100	2 211 049	90 653	4.1
Oaxaca	3 477 096	1 726 345	474 745	27.5	3 487	1 816 992	474 235	26.1	10 047	1 865 201	417 805	22.4

Puebla	2 429 398	2 408 375	462 408	19.2	920 2 222	2 539 500	457 110	18	100 9 412	2 610 707	409 881	15.7
Querétaro	1 267 519	609 431	93 243	15.3	850 550 155	657 957	92 772	14.1	800 1 007	687 528	84 566	12.3
Quintana Roo	1 993 190	287 179	35 323	12.3	900 1 927	338 963	36 608	10.8	900 3 062	368 455	36 477	9.9
San Luis Potosí	2 078 243	1 176 081	175 236	14.9	272 1 300	1 228 854	168 353	13.7	000 5 720	1 265 957	146 851	11.6
Sinaloa	3 285 192	1 350 347	132 334	9.8	937 1 421	1 422 404	133 706	9.4	400 3 640	1 459 506	126 977	8.7
Sonora	2 334 258	1 158 036	64 850	5.6	657 1 154	1 214 679	64 378	5.3	500 4 230	1 264 347	61 953	4.9
Tabasco	388 865	868 302	109 406	12.6	603 1 217	935 308	109 431	11.7	400 4 116	973 181	102 184	10.5
Tamaulipas	4 759 478	1 435 580	99 055	6.9	054 2 130	1 521 231	98 880	6.5	200 9 187	1 563 417	93 805	6
Tlaxcala	1 577 179	451 126	50 075	11.1	541 1 414	477 095	50 095	10.5	500 2 203	506 231	46 067	9.1
Veracruz	3 932 427	3 813 742	694 101	18.2	485 2 645	3 969 480	686 720	17.3	900 18 626	4 059 994	629 299	15.5
Yucatán	1 930 845	846 981	133 823	15.8	571 1 797	892 855	135 714	15.2	100 5 376	918 398	117 555	12.8
Zacatecas	1 712 217	737 091	72 972	9.9	486 1 437	740 320	71 811	9.7	600 2 289	787 131	66 119	8.4
Otros Organismos	208 283 966	-	-	-	521 305 771	-	-	-	500 642 282	-	-	-
T O T A L	283 839 000	49 616 699	6 161 662	12.4	000 361 384	52 206 432	6 145 247	11.8	000 826 870	53 785 348	5 605 777	10.4

1_/ La población analfabeta e índices de analfabetismo son datos proporcionados por el INEA. A partir de estos se determinó la población de 15 años y más.

2_/ El gasto destinado al Distrito Federal no se puede separar de las áreas centrales, por lo tanto se monto se incluye en otros organismos.

Fuentes: SEP, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, con datos del INEA.

Fuente: Compendio Estadístico del Gasto Educativo 1993. pp. 206-208.

CUADRO 24
GASTO DE SEP POR UNIDADES RESPONSABLES
(MILES DE PESOS CORRIENTES)
(PRESUPUESTO EJERCIDO)

	Dir. Gral. de SCEP*	%	Dir. Gral. Educ. Inicial y Preescolar **	%	Dir. Gral. Educ. Primaria	%	Dir. Gral. Educ. Secundaria	%	Total del gasto SEP.
1983	210 340 476	41.2	4 382 691	0.9	17 336 978	3.5	10 360 408	2.1	488 667 000
1984	317 755 922	38.4	6 909 067	0.8	26 197 471	3.1	15 576 213	1.8	826 712 600
1985	550 491 288	41.3	17 299 434	1.2	40 140 541	3	24 143 665	1.8	1 332 394 008
1986	976 732 182	46.2	16 293 848	0.7	65 558 756	3.1	34 375 495	1.6	2 112 674 500
1987	2 348 097 076	46.8	41 385 833	0.8	148 005 834	2.9	91 184 105	1.8	5 014 273 916*
1988	4 551 925 004	44.9	100 093 847	0.9	357 742 091	3.5	170 287 167	1.6	10 120 060 497
1989	6 411 719 599	49.3	31 263 398	0.2	83 111 629	0.6	115 710 120	0.8	12 998 225 000
1990	8 145 419 725	46.1	124 349 523	0.7	479 047 234	2.7	346 853 596	1.9	17 662 550 812
1991	10 809 065 909	43.3	150 896 205	0.6	639 149 172	2.5	420 174 115	1.6	24 910 700 273
1992	15 381 365 800	43.9	198 262 200	0.5	824 640 900	2.3	500 076 100	1.4	34 998 465 000

* Servicios Coordinados de Educación Pública.

** En 1986 se forma en una sola la Direc. Gral de Educ. Inicial y Preescolar

*** El total del presupuesto ejercido de SEP no es igual al que se maneja en todos los demás cuadros del compendio.

Fuente: Compendio Estadístico el Gasto Educativo 1993 pp. 61-81