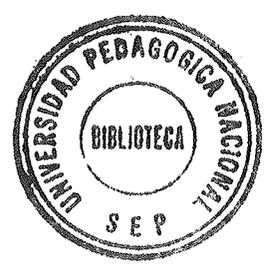


CPA 1. FEB 96

8994

Con enorme agradecimiento a mis maestros y compañeros que me acompañaron en el camino .



Mi agradecimiento a la C. Irma Valencia Zárate, por su disposición y empeño en la captura de este trabajo.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	1
1. LA CENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	9
1.1. El proceso histórico de la centralización.	10
1.2. Centralización gubernamental y centralización administrativa.	16
1.3. La centralización en la obra de Carlos Marx.	19
1.4. La Ley de la centralización.	23
1.5. La centralización en la corriente española de la administración pública en la primera mitad del siglo XIX.	27
1.6. La descentralización administrativa.	37
1.7. La descentralización administrativa en la corriente española en la administración pública durante el siglo XIX.	42
2. CENTRALIZACION Y EDUCACION EN MEXICO	47
2.1. La centralización político-administrativa en México, análisis retrospectivo.	47
2.2. La educación y la construcción del estado mexicano	58
3. LA CENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO	62
3.1. El origen de la federalización de la educación en México (1917-1921).	63
3.2. La reforma constitucional, la federalización de la educación en México y la creación de la Secretaría de Educación Pública.	67

3.3.	La centralización gubernamental y administrativa y la administración de la educación en México	76
4.	LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION EN MEXICO.	81
4.1.	La descentralización y la crisis del modelo del desarrollo estabilizador.	83
4.2.	La descentralización de la administración pública federal.	87
4.3.	La desconcentración de la administración de la educación en México.	96
4.3.1.	La fase de coordinación.	96
4.3.2.	Marco normativo de la desconcentración.	100
4.4.	La fase de la descentralización de la educación en México.	102
4.5.	La desconcentración-descentralización.	108
4.5.1.	Síntesis del marco normativo de la descentralización de la educación en México.	112
	CONCLUSIONES	119
	BIBLIOGRAFIA	128

INTRODUCCIÓN

La denominada **descentralización de la educación en México**, tiene múltiples determinaciones. Por tanto, la explicación del fenómeno tiene un grado de complejidad elevado.

A la fecha han sido difundidos una significativa cantidad de trabajos, ensayos y otras publicaciones que buscan dar cuenta del fenómeno aludido, desde la perspectiva oficial, hasta investigaciones que abordan su estudio desde una perspectiva crítica.

Se afirma, que a pesar de la literatura existente sobre este particular, quedan aún ángulos poco explorados y explicados, que contribuyan a brindar una mayor comprensión en el análisis, estudio y explicación del fenómeno.

Lo anterior no es casual, en virtud de que el proceso desconcentrador y descentralizador que vive hoy día la sociedad mexicana, es relativamente reciente, sostengo que nos hemos desenvuelto en un proceso fundamental centralizador en muchos órdenes de la vida nacional; la descentralización ha sido, más bien la excepción. En suma, la sociedad mexicana ha sido, determinada por lo que podemos denominar la cultura de la centralización.

Los esfuerzos desconcentradores-descentralizadores efectuados en este país, datan en lo fundamental de los últimos tres lustros y, la

descentralización *strictu sensu*, es un proceso reciente y, por demás, pulsado, orquestado y dirigido desde el centro, se puede afirmar que la **descentralización de la vida nacional**, es un producto de la centralización.

El presente siglo, ha sido testigo de un gran número de momentos que apuntan a la centralización. El orden constitucional, producto de la revolución del diez, crea las condiciones formales para el fortalecimiento del ejecutivo y el impulso a la centralización; paradójicamente, la esfera educativa queda descentralizada, aunque como se menciona en la investigación, bastarán únicamente cuatro años después de promulgada la Constitución del 17, para ajustar el orden formal y hacer posible el manejo federalizado, (léase centralizado) de la educación en México.

Otros momentos que apuntan hacia una centralización creciente, se dan a lo largo del siglo XX, hasta llegar a la creación de las denominadas dependencias globalizadoras (Secretaría de Programación y Presupuesto - hasta 1992-, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación -hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), que culminan aquel proceso llamado sectorización, en el cual, a las entidades paraestatales, se les resta una gran dosis de autonomía de gestión, en favor del control y vigilancia, en el seno mismo del ejecutivo.

Lo antes referido, afecta a la administración pública en su conjunto, sin embargo, el objeto que nos interesa desarrollar, se centra en el ámbito del sector educación o educativo.

Así, en la presente investigación, se pretende demostrar lo que sintéticamente se resume en las siguientes propuestas:

- Un estudio de las causas, proceso y consecuencias de la descentralización de la educación en México, debe partir por la explicación de la centralización como categoría histórica e incluso como ley que da cuenta del proceso de desarrollo, nutrición, fortalecimiento y consolidación del Estado y, paralelamente de la formación de la sociedad civil, es decir, del proceso de diferenciación entre el espacio público y el espacio privado. En este sentido, interesa demostrar la vigencia actual de la ley de la centralización de la administración pública del estado capitalista y, su expresión en el ámbito educativo;
- la centralización político-administrativa en México se gesta desde la época de los tlatoanis tenochcas, se refrenda durante la colonia, en particular a partir de las reformas efectuadas por Carlos III que, se materializan en la implantación del régimen de intendencias en la Nueva España. Aquella, se ve atenuada durante la primera República Federal de México (1824-1835) y,

cobra fuerza en la segunda mitad del Siglo XIX y en lo que va del Siglo XX;

- el propósito educativo que ha desarrollado el Estado Mexicano a partir del último cuarto del Siglo XIX, ha sido determinante en la construcción de aquél, así, se encuentra un contrasentido en el espíritu del constituyente del 17 al legislar en materia educativa y, definir un manejo descentralizado de la educación en México, por lo que la federalización-centralización, vino a representar un imperativo que prontamente atendió el Estado mexicano;
- la federalización de la enseñanza decretada durante el gobierno obregonista, y las consecuentes reformas que fue menester desarrollar, crearon las bases constitucionales en que descansó la centralización de la educación en México;
- el manejo centralizado de la educación en México, a partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública, apuntaló de manera fundamental la centralización de la administración pública federal en su conjunto, es decir, la cuota aportada por el sector educativo fue una de la más elevadas que, contribuyeron a consolidar el "régimen de la revolución". Sin embargo, tal manejo llegó a excesos que lo tomaron ineficiente. a más de burocratizado y denso, hasta llegar a revertirse en contra del

propio régimen. Así, los esfuerzos desconcentrados-descentralizadores, constituyen un esfuerzo por racionalizar la centralización;

- la desconcentración administrativa impulsada por el régimen mexicano a partir del sexenio echeverrista, constituye una respuesta a la quiebra de las estrategias desarrollistas ensayadas desde la década de los cuarenta y, en particular al denominado "desarrollo estabilizador";
- la agudización de la crisis integral que fue asentándose en el país, parcialmente atenuada durante el "boom" petrolero, apuró las condiciones que tuvieron como respuesta la radicalización del proceso desconcentrador, e intentar complementarlo con otro de corte descentralizador, a título de estrategia fundamental para la administración de la crisis;
- la fase correspondiente a la "descentralización de la vida nacional", inaugurada con el régimen de De la Madrid, es apenas un primer momento de una genuina descentralización que tienda a hacer de este país un Estado multicentrado con mayores dosis de vida democrática, más autonomía por parte de Estados, Municipios con capacidad autogestiva de la misma sociedad civil.

Para llevar a cabo el estudio, se ha estructurado la investigación a partir de la definición del marco conceptual desde el cual se desarrolla una perspectiva histórica los conceptos y categorías de centralización y descentralización, para lo cual, se documentó el análisis en fuentes clásicas como las representadas por las obras de Alexis de Tocqueville, Carlos Marx y los autores españoles más representativos de la corriente de administrativistas de la primera mitad del siglo XIX.

En el segundo capítulo se efectúa una síntesis del proceso que la centralización ha seguido en nuestro país, incluyendo breves reflexiones acerca de sus antecedentes novohispanos; en el mismo, se destaca la importancia que ha jugado la política y la administración educativa en la definición y construcción del Estado mexicano.

El tercer capítulo, se encuentra destinado en su totalidad al estudio del antecedente inmediato de la hoy descentralización de la educación en México que, a mi parecer se encuentra representado por la federalización de la enseñanza llevada a cabo en los inicios de la década de los veinte, que en los hechos se tradujo en una genuina centralización de la educación. Termina el capítulo incluyendo algunos indicadores a través de los cuales se puede evaluar los límites a los que se llevó el manejo centralizado de la educación en el país.

En el cuarto y último capítulo, se contextualiza el proceso desconcentrador seguido por el régimen mexicano que, es una respuesta en el orden político-administrativo al momento histórico que se vive y al modelo de patrón de acumulación vigente, cuando las estrategias de crecimiento y desarrollo demuestran fehacientemente ser inviables.

Asimismo, en este capítulo, se analiza la descentralización de la administración pública federal, a manera de telón de fondo en que se desenvuelve la descentralización de la educación en México, que conjuntamente con el sector salud, han sido definidos como los renglones prioritarios, cuyos servicios se busca trasladar a Estados y Municipios, manteniendo la responsabilidad el centro, los aspectos fundamentales de la planeación, la evaluación y el control correspondientes.

Inicia efectuando aquellos planteamientos que se ubican en la primera fase de la descentralización que, se identifican con la fase de coordinación, igualmente se hace alusión al marco normativo en que se inscribe la descentralización. Como corolario de la investigación, se desarrolla un breve ejercicio prospectivo, consecuente con el análisis llevado a cabo en ésta, relativo al objeto de estudio: La descentralización de la educación en México.

Finaliza la investigación con las conclusiones a través de las cuales, se sintetiza el producto de la misma, tales son en lo fundamental los aspectos generales que se han planteado desarrollar en el trabajo de investigación de tesis, el cual presento a la consideración del sínodo correspondiente y a la comunidad interesada.

1 LA CENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Considero que el estudio de un problema como el de la descentralización de la administración de la educación en México tiene que partir por el análisis de la centralización de la administración pública, habida cuenta de que la centralización político-administrativa del sector público se desarrolla en paralelo a la formación de los modernos estados nacionales, asimismo, al desarrollo de las fuerzas productivas y a la incorporación del modo de producción capitalista; la centralización es entonces inherente al Estado moderno.

La centralización como categoría de análisis, es abordada desde una perspectiva histórica, parece que desde esta óptica es más rico el análisis que se propone abordar, igualmente se considera que esto permite situar con mayores elementos el tipo de fenómeno que se está dando hoy en día en el país relativo a la descentralización de la administración de la educación

La centralización político-administrativa, ha sido estudiada por una cantidad de autores significativa: Tocqueville, Marx, José Posada de Herrera, Alejandro Oliván, Bonnin, Manuel Colmeiro y otros se han ocupado del fenómeno durante el siglo pasado. Modernamente

Ricardo Uvalle, Gabino Fraga, Omar Guerrero, también se han ocupado del estudio del fenómeno.

Parece, por tanto, vital efectuar un análisis del proceso histórico de la centralización político-administrativa, con el objeto de localizar el lugar que corresponde a la hoy estrategia fundamental de los gobiernos mexicanos de la última década, consistente en "descentralizar la vida nacional".

En este esfuerzo descentralizador la salud y la educación ocupan al parecer un lugar privilegiado, en virtud de que se desea transferir a los Estados y eventualmente a los municipios la responsabilidad de ofrecer los servicios fundamentales en ambos sectores.

Resulta esencial definir si se trata de un proceso descentralizador o desconcentrador, por lo que al presente trabajo corresponde, se propone aportar apreciaciones a la luz del estudio de las categorías centralización, descentralización desde la perspectiva antes anunciada.

1.1 El Proceso Histórico de la Centralización.

La centralización del Estado moderno surge de las cenizas del régimen feudal altamente descentralizado y atomizado,

por tanto, inicia su proceso formativo desde la época de la monarquía absoluta. Alexis de Tocqueville en su obra **El antiguo Régimen y la Revolución** en el capítulo II, libro II afirma que "La Centralización Administrativa es una institución del antiguo régimen y no, como se ha dicho, la obra de la Revolución ni del Imperio".

El proceso centralizador que ha observado el Estado moderno a lo largo de su desarrollo es añejo puesto que se encuentra vinculado al fortalecimiento del Estado absolutista. Este último tuvo un carácter antifeudal, puesto que para existir como tal tuvo la necesidad de desarrollarse como un Estado centralizado.

Durante la Formación del Estado absolutista, se llevó a cabo el debilitamiento y a la postre disolución de los estamentos y privilegios propios del orden feudal.

La centralización se presenta además, como una respuesta para hacer frente a las necesidades sociales en proceso de crecimiento, desarrollándose así un incremento de la burocracia estatal, generándose con ello la distinción entre el Estado político y la sociedad civil. La propia centralización se transforma en un requisito **sine qua non** para brindar una

cobertura política al desarrollo de las fuerzas productivas y al consecuente incremento del intercambio mercantil.¹

La centralización en suma, fue un requisito indispensable para el moldeamiento y consolidación del Estado Nacional, para lo cual fue menester debilitar la vida política local en beneficio del "interés nacional".

Vale la pena referirse a las ideas de Tocqueville en torno a la centralización en el antiguo régimen, en particular cuando hace alusión a las formas que adopta aquella en el plano nacional y en el provincial en la figura del intendente, así afirma:

Del mismo modo que toda la administración del país esta dirigida por un cuerpo único, el manejo de casi todos, los asuntos interiores esta confiado a los cuidados de un único agente: El interventor general -y agrega-: Si se abre un

¹ *El desarrollo del capitalismo: "Exige como requisito insoslayable de la centralización gubernamental. Enefecto, el intercambio mercantil piedra angular de la economía capitalista, exige la promoción y fomento incesante de la vida económica, tanto para asegurar su reproducción, como para acelerar la producción y circulación de mercancías. Desde el siglo XVI, el Estado absoluto crea y recrea la acumulación del capital mediante disposiciones relacionadas con la industria, el comercio, la emisión de moneda, la regulación de los sistemas de pesas y medidas, de códigos aduaneros y exige a la naciente burguesía que haga negocios prósperos y redituables". Uvalle, Ricardo. "La Centralización Administrativa en el Estado Capitalista" en: **Revista de Administración y Política**, No. 5, Fac. de C. Pol. y Admón. Púb., UAEM, Toluca, Estado. de México, 1983, p. 51.*

ministro de la provincia no interviene sino en contadas ocasiones de escasa importancia. La marcha ordinaria de los negocios la dirige el interventor general, el cual ha ido atrayendo poco a poco hacia sí todos los asuntos relacionados con el dinero, es decir casi toda la administración pública. Así pues, se le ve actuar sucesivamente como ministro de hacienda, de asuntos interiores, de obras públicas y de comercio.

El propio Tocqueville es muy claro al referirse a la administración en la provincia francesa:

Del mismo modo que la administración central no tiene en realidad más que un sólo agente en París, tampoco tiene más que un agente en cada provincia. En el siglo XVIII aún se encuentran grandes señores que ostentan el nombre de **gobernadores de provincia**. Son los antiguos representantes, a menudo por herencia, de la monarquía feudal. Se les siguen concediendo honores, pero no poder. En realidad es el intendente quien posee todos los poderes del gobierno... En sus manos se acumulan casi todos los poderes que el propio consejo posee -Tocqueville se refiere al consejo del Estado-, ejerciéndolos todos en primera instancia. Al igual que el consejo, es a la vez administrador y juez. El

intendente se comunica con todos los ministros. Es el agente único en la provincia, de la voluntad del gobierno. Por debajo de él y nombrado por él existe en cada cantón un funcionario con posibilidad de revocabilidad, el subdelegado. Por lo general, el intendente es un noble de nuevo cuño y el subdelegado es siempre un plebeyo. Sin embargo, representa al gobierno entero en la pequeña circunscripción que le está asignada, igual que el intendente en toda la provincia, y está sometido al intendente del mismo modo que éste lo está al ministro. ²

Tocqueville escribía lo anterior hacia mediados del siglo pasado, la primera edición de su obra citada se publica en París en 1856.

Más adelante el autor agrega: "Bajo el antiguo régimen, como en nuestros días, no había ciudad, burgo, villorrio ni aldea en Francia, hospital, fábrica, convento ni colegio, que pudiera hacer su voluntad en sus asuntos particulares, ni administrar sus propios bienes a su gusto. Entonces igual que hoy, la administración tenía, pues, a todos los franceses bajo

²Tocqueville, Alexis de. *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Madrid, Alianza Editorial, 1982, Tomo I, pp.79-80.

tutela, y así esta palabra insolente no se había pronunciado aún, existía por lo menos ya el objeto".³

La centralización se expresa y desarrolla desde el antiguo régimen y se presenta con diferentes modalidades en la generalidad de los estados que aspiran a consolidarse como estados-nación. El caso francés aquí brevemente reseñado, es quizá el modelo arquetipo en el cual el proceso de centralización se da con mayor nitidez.

El propio Alexis de Tocqueville una vez más aludiendo a la centralización, esta vez ya en el nuevo régimen, es decir, ya en la época del moderno Estado burgués de derecho, asienta una afirmación por demás sugestiva:

Así, cuando se dice que entre nosotros no hay nada" que se encuentre al abrigo de las revoluciones, yo afirmo que no es cierto y que la centralización se encuentra. En Francia, sólo hay una cosa que no se puede hacer -un gobierno libre-, y sólo hay una institución que no se puede destruir -la centralización-. ¿Cómo va a perecer?. Los enemigos de los gobiernos la aman y los gobernantes la adoran. Es verdad que, de cuando en cuando, aquellos se dan cuenta de que los

³ *Ibid*, p. 91.

expone a desastres repentinos e irremediables, pero esto no los indispone con ella. El placer que les proporciona de mezclarse en todo y de tener a todos en sus manos les permite soportar sus peligros. Prefieren una vida tan agradable a una existencia más segura y más larga, y dicen como los licenciados de la Regencia: corta y buena".⁴

1.2 Centralización Gubernamental y Centralización Administrativa.

Existe una distinción fundamental entre la centralización gubernamental y la centralización administrativa, que ayuda a esclarecer aspectos importantes de la centralización político-administrativas.

Cuando se habla de centralización -apunta Tocqueville- siempre peleamos en la oscuridad, porque no distinguimos entre la centralización gubernamental y la administrativa... La centralización gubernamental y la centralización administrativa se atraen ente sí, pero, ello no obstante, se las pude considerar por separado.

⁴Tocqueville, Alexis de. **Recuerdos de la Revolución de 1848**. Madrid, Editora Nacional, 1984, p. 216.

En verdad, muy a menudo lo han hecho (durante el período de Luis XIV, por ejemplo). Los que yo llamo centralización gubernamental es la concentración de grandes poderes sociales en una sola mano o en un sólo lugar. El poder hace las leyes y la fuerza obliga a cumplirlas. Lo que yo llamo centralización administrativa es la concentración en la misma mano o en el mismo lugar de un poder para regular los asuntos ordinarios de la sociedad, para dictar y dirigir los detalles diarios de su existencia.

Cuando toda la fuerza gubernamental de la nación está reunida en un punto, siempre le resultará fácil a un genio emprendedor el crear la centralización administrativa. Nosotros mismos hemos visto producirse este fenómeno ante nuestros ojos. La Convención había centralizado el Gobierno en el más alto grado. Bonaparte no tuvo más que deseirlo para centralizar la administración. Es cierto que en Francia, durante siglos, nuestros hábitos, nuestras costumbres y nuestras leyes siempre se aliaron simultáneamente en favor del establecimiento de un despotismo inteligentemente e ilustrado".⁵

⁵ Citado por Schleifer, James T. *Cómo nació "La Democracia en América" de Tocqueville.* México 1984, FCE, p. 158-161.

El problema de la distinción entre centralización gubernamental y administrativa, es fundamental para una mayor comprensión de formaciones económico-sociales como la mexicana. En este sentido, conviene señalar siguiendo a Omar Guerrero:

Por cuanto a su organización político-territorial, el Estado moderno se clasifica en estados unitarios y estados federales. En los primeros existe la doble centralización, la gubernamental y la administrativa; en los segundos está presente sólo la centralización gubernamental. Sin embargo, cuando un Estado nacional proviene de una situación histórica inmediata caracterizada por una tradición centralista -como en el caso-, aún estando organizado en forma federal, ambas centralizaciones coexisten.

México tiene un Estado Nacional de arraigada tradición centralista -agrega Omar Guerrero-. Esto no es ni defecto ni virtud, sino una condición histórica persistente a lo largo de los tiempos. Los intereses especiales de las partes de la nación son manejados mínimamente por los gobiernos de las entidades federativas; más bien se encuentran administrados por el gobierno federal. Ello produce la doble centralización,

gubernamental y administrativa y esta centralización reside, por decirlo así, en la Ciudad de México.⁶

Por otro lado, el problema de la doble centralización: Gubernamental y administrativa en países con una tradición centralista como México, aún tratándose de una república federal, produce una hipercentralización. En estas condiciones se pregunta: ¿Cómo será posible y factible llevar a cabo la descentralización de la vida nacional en lo general y la de la educación en particular?.

1.3 La Centralización en la Obra de Carlos Marx.

Desde mediados del siglo XIX Marx desarrolla una teoría explicativa de la administración pública como fenómeno político vinculado a otros como el económico y el social; en esta teoría considero que la categoría fundamental de análisis es precisamente la centralización.

Es en **El dieciocho brumario de Luis Bonaparte** en donde Marx desarrolla con mayor precisión y amplitud la teoría

⁶ Guerrero, Omar. "La Descentralización de la Administración Pública Federal: Causas, Proceso y Consecuencias", en: *Revista de Administración Pública*. México 1986, INAP, pp. 28-29.

aludida, por tanto, se toma como fuente esencial para el desarrollo de este breve apartado la obra antes citada, conviene señalar, sin embargo, que existen otros trabajos del mismo autor en los cuales se hace referencia directa e indirectamente al mismo problema, entre las que se pueden citar:

La cuestión judía; Crítica a la Filosofía del Estado de Hegel, La Guerra Civil de Francia y la lucha de clases en Francia.

En la crítica a la Filosofía del Estado de Hegel, Marx coincide en lo fundamental con Hegel en el sentido de que sociedad y Estado son entidades diversas e incluso separadas, es decir, se postula la división del Estado y la Sociedad Civil.

La separación del Estado y la Sociedad es producto de las contradicciones que se dan en el seno de la segunda, por lo que es necesario el desarrollo de la entidad política que sin eliminarlas las atenúe con el objeto de que la sociedad no se autodestruya.

Al darse la división del Estado y la sociedad, se desarrollan dispositivos de relación entre la una y el otro y entre este y aquella; según Marx, son los delegados políticos de las clases

sociales a través del poder legislativo o parlamentario el mecanismo o dispositivo que relaciona a la sociedad con el Estado. En el otro extremo, es decir la relación del Estado con la sociedad, se ubica a la administración pública, por tanto, será ésta la delegación del Estado con la sociedad.

El consolidarse la división aludida, se establece una relación dialéctica entre el espacio privado de la sociedad y el espacio público del Estado, o sea, una relación entre estructura y superestructura y proporciona la pauta para efectuar una aproximación al concepto de régimen político, a partir de la ubicación del poder dominante y hegemónico, ya sea este el legislativo o el ejecutivo así, Marx en las obras antes citadas analiza el caso francés desde la época de la monarquía absoluta, durante la primera república, durante el primer imperio, en la república burguesa, en la segunda república y durante el segundo imperio.

"El régimen político se manifiesta de manera fundamental en el conflicto entre el legislativo y el ejecutivo y en el presente caso -el francés-, se evidencia en la transferencia del centro de poder hegemónico: en la monarquía absoluta el ejecutivo regio es el centro de poder indiscutible; a la caída de la monarquía, el legislativo se encumbra durante la primera

república francesa; con Napoleón, Luis XVIII y Luis Felipe, el ejecutivo vuelve a brillar para eclipsarse durante la república burguesa como llama Marx a la segunda república francesa, época en la cual el legislativo se vuelve a colocar en primer plano, para sucumbir una vez más ante el ejecutivo encarnado en Luis Bonaparte; estos ajustes y acontecimientos políticos se encuentran fuertemente vinculados a las condiciones materiales de vida de la sociedad".⁷

Un elemento importante que aceleró el proceso de centralización del Estado absolutista, fue que este estuvo encabezado por un ejecutivo regio autocrático, es decir, no existía la división de poderes; es con el fortalecimiento de las fracciones de las clases poseedoras como se va desarrollando la distinción de poderes, así el desarrollo de las fuerzas productivas y el incremento del intercambio mercantil, generan las condiciones para el surgimiento del poder de la sociedad civil: el legislativo.

Así pues, el debilitamiento del poder autocrático del monarca es una consecuencia del ascenso de la burguesía como clase hegemónica.

⁷ Bastida, Jaime. *La Teoría de la Centralización de la Administración Pública del Estado Capitalista, formación y desarrollo de la Centralización en México. Tesis de Maestría, FCPAP, UAEM, Toluca, Estado. de México, octubre de 1988, p. 43.*

"Con la caída del Estado absolutista y el advenimiento del Estado liberal, se fija el centro de poder en el Legislativo, con el consiguiente debilitamiento del ejecutivo y la administración pública; esta momentánea contracción del ejecutivo se transformará en una premisa importante en la entronización del ejecutivo y el fortalecimiento de la centralización".⁸

1.4 La Ley de la Centralización.

La centralización como categoría explicativa e incluso como ley de la administración pública del Estado capitalista es estudiada y planteada durante el siglo XIX. "Puede decirse que durante el siglo XIX el desarrollo histórico de la centralización y el correspondiente al de la ciencia de la administración, son paralelos, correspondientes y complementarios. Del mismo modo, "puede afirmarse que la ciencia de la administración es *strictu sensu*, la teoría administrativa de la centralización estatal. Por tanto, los

⁸ *Ibid*, p. 45.

científicos de la administración son al mismo tiempo los ideólogos de la centralización”.⁹

Por su parte Marx demuestra categóricamente que la centralización administrativa, se encuentra directamente vinculada a la expansión del capitalismo, por tanto, a cada nueva actividad de la sociedad, producto de la división social del trabajo, corresponden otros tantos quehaceres de la administración pública, que se traducen en más atribuciones, dependencias y órganos de ésta. En el caso estudiado por Marx en su *Dieciocho brumario...*, describe la aguda centralización francesa en los siguientes términos:

Se comprende inmediatamente que en un país como Francia, donde el poder ejecutivo dispone de un ejército de funcionarios de más de medio millón de individuos y tiene por tanto constantemente bajo su dependencia más incondicional a una masa inmensa de intereses y existencias, donde el Estado tiene atada, fiscalizada, regulada vigilada y tutelada a la sociedad civil, desde sus manifestaciones más amplias de vida hasta sus vibraciones más insignificantes, desde sus modalidades más generales de existencia hasta la

⁹ Guerrero, Omar, "La centralización estatal en el siglo XIX", en: *Universidad de México, Revista de la UNAM*, No. 409-410, febrero, marzo de 1985, p. 15.

existencia privada de los individuos, donde este cuerpo parasitario adquiere, por medio de una centralización extraordinaria, una ubicuidad, una omnisciencia, una capacidad acelerada de movimientos y una elasticidad que sólo encuentran correspondencia en la dependencia desamparada, en el carácter caóticamente informe del auténtico cuerpo social... Pero el interés material de la burguesía francesa está precisamente, entretelado del modo más íntimo con la conservación de aquella extensa y ramificadísima maquinaria del Estado... ¹⁰

En la misma obra del Dieciocho brumario..., Marx amplía sus ideas en torno de la centralización administrativa como fenómeno históricamente determinado, pero determinante a su vez del acontecer social y de la organización política de la sociedad civil, así asienta:

"Este poder ejecutivo, con su inmensa organización burocrática y militar, con su compleja y artificiosa maquinaria de Estado, un ejército de funcionarios que suma medio millón de hombres, junto a un ejército de otro medio millón de hombres, este espantoso organismo parasitario que se ciñe

¹⁰ Marx, Carlos. "El dieciocho brumario de Luis Bonaparte", en: Marx, Carlos y Engels, Federico. *Obras Escogidas*, en dos tomos, pp. 269-270, subrayado nuestro.

como una red al cuerpo de la sociedad francesa y le taponó todos los poros, surgió en la época de la monarquía absoluta, de la decadencia del régimen feudal, que dicho organismo contribuyó a acelerar. Los privilegios señoriales de los terratenientes y de la ciudad, se convirtieron en otros atributos del poder del Estado, los dignatarios feudales en funcionarios retribuidos y el abigarrado mapa-muestrario de las soberanías medievales en pugna en el plan reglamentado de un poder estatal cuya labor está dividida y centralizada como una fábrica. La primera revolución francesa, con su misión de romper todos los poderes particulares, locales, territoriales, municipales y provinciales, para crear la unidad civil de la nación, tenía necesariamente que desarrollar lo que la monarquía absoluta había iniciado: la centralización; pero al mismo tiempo amplió el volumen, las atribuciones y el número de servidores del poder con el Gobierno. Napoleón perfeccionó ésta máquina de Estado. La monarquía legítima y la monarquía de Julio no añadieron nada más que una mayor división del trabajo, que crecía a medida que la fusión del trabajo dentro de la sociedad burguesa creaba nuevos grupos de intereses y por tanto nuevo material para la administración del Estado".¹¹

¹¹ *Ibid*, pp. 316-317.

En suma, se puede afirmar que la centralización administrativa, es un fenómeno recurrente, reiterativo e histórico que se presenta desde la época de la monarquía absoluta, como teoría u objeto de estudio propio del Estado burgués de derecho; por su parte las revoluciones burguesas en la perspectiva de Marx, no la destruyen, sino que la estimulan y acrecientan.

La centralización administrativa es, en síntesis un elemento inherente y estructural del Estado moderno.¹²

1.5 La centralización en la Corriente Española de la Administración Pública en la Primera Mitad del Siglo XIX.

El estudio de la administración pública correspondiente al moderno Estado burgués de derecho se inicia con la gran obra del francés Carlos Juan Bonnin: "Compendio de principios de administración pública", publicado en Francia en 1808.

¹² "Podemos afirmar que la teoría de la administración pública se ve ampliamente enriquecida con las aportaciones de Marx desde la perspectiva de la centralización, como una de las leyes que explican el proceso de burocratización del Estado, la dependencia de la sociedad civil de un Estado fuertemente centralizado y la relación dialéctica entre economía y política e interés particular e interés general. Bastida, Jaime. *La Teoría...* Op. cit. p. 56.

Es, sin embargo, en España en donde el cultivo de la ciencia de la administración, pública encuentra su mayor desarrollo durante el siglo XIX y, en particular son las dos décadas que se encuentran limitadas por los años de 1830 y 1850 en que se desarrollan y difunden las obras más representativas. Basta citar a los autores más representativos de este boom intelectual:

- *Javier de Burgos. Introducción al decreto de noviembre de 1833 para los subdelegados provinciales;*
- *Cristóbal Bordiu y Antonio Gil de Zárate. Cuestiones políticas y administrativas. 1836;*
- *Francisco Agustín Silvela. Estudios prácticos de administración. 1839;*
- *Javier de Burgos. Ideas de administración. 1841;*
- *Alejandro Oliván. De la administración pública con relación a España. 1842;*
- *Manuel Ortiz de Zúñiga. Elementos de derecho administrativo. 1842, 1843;*

- *José Posada de Herrera. Lecciones de administración. 1843;*
- *Pedro Gómez de la Serna. Instituciones de derecho administrativo español. 1843;*
- *Pedro Mariano Ramírez. Tratado de administración práctica en España. 1844;*
- *Eduardo Gómez Santamaría. Manual completo de administración. 1845;*
- *B. Casas. Estudios acerca del régimen y administración de España en ultramar. 1845;*
- *Manuel Colmeiro. Derecho administrativo español. 1850.¹³*

El desarrollo del presente apartado, se basa en las obras , a mi juicio, más representativas referentes a la problemática de la centralización.

¹³ Consúltese: Guerrero, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. México, Edit. HARLA, 1986. pp 134-138.

Alejandro Oliván asienta que centralizar es reunir en un punto el conocimiento y dirección de las cosas, o el mando de las personas, de modo que la voluntad central llegue a todas partes y produzca por igual sus efectos.

Por otro lado, el mismo Oliván desarrolla un análisis en torno a la necesidad de la centralización, a sus ventajas y a sus posibles desventajas, así como a la relación y distinción entre gobierno y administración, llegando en conjunto a las siguientes inferencias:

1.º. Que la administración pública debe estar centralizada, en cuanto ha de obedecer al impulso del Gobierno transmitiéndole a todas partes, con carácter de autoridad para el cumplimiento de las leyes y dirección de los intereses generales, y con el de protección y estímulo respecto de los particulares;

2.º. que es viciosa la centralización excesiva, sea por aglomerar incumbencias en la alta Administración, sea por privar a los pueblos de intervenir en el manejo de sus negocios; y que es igualmente viciosa la descentralización administrativa que, traspassando la acción a las localidades, prive al gobierno de la

intervención y dirección convenientes para el mejor servicio del Estado;

3º.que el exceso de centralización administrativa es propio de los gobiernos absolutos y su falta lo es de las federaciones republicanas; y que todo lo que tienda a enmendar esos vicios es renunciar a la rigidez de los respectivos principios esenciales y;

4º.que, por regla general, donde está verdaderamente el resorte del poder, allí está también la Administración.¹⁴

José Posada de Herrera en su obra Lecciones de Administración trata desde los primeros capítulos el problema de la centralización y la descentralización, denominado a esta última excentralización. Las observaciones de Posada de Herrera son por demás interesantes y agudas, así afirma:

"Dos movimientos se advierten desde luego por cualquiera que examine el Estado de la Administración. El uno del poder central que tiende a absorber en sí todas las cuestiones así de administración como de gobierno. El otro, de los

¹⁴ Oliván, Alejandro. "Idea General de la Administración", en: *Revista de Administración Pública (RAP)*, número especial, en memoria de Gabino Fraga, México, D.F., 1982, p. 113.

individuos, de los ayuntamientos y diputaciones provinciales que tiende emanciparse de este poder central, y a resolver por si mismo las cuestiones que se le presentan. Ahora bien, si estos dos movimientos están encontrados y en una dirección opuesta en este caso se paralizarán. El movimiento de los ayuntamientos y diputaciones provinciales será contrario al del gobierno central, y chocándose producirán un mal efecto en el gobierno de la nación. Por el contrario, si nosotros llegamos a establecer un orden de cosas tal, que estos dos movimientos puedan caminar paralelamente o en una dirección dada formando la mayor resultante posible en este caso estos dos movimientos, podrán ser favorables al gobierno y a la administración del país".¹⁵

José Posada de Herrera efectúa un amplio estudio acerca de las ventajas y desventajas de la centralización en detrimento de la descentralización, aunque pareciera decidirse por un justo medio, veamos algunas de las principales ventajas por él observadas:

Primera ventaja. "Cuando en un país se deciden todas las cuestiones de administración por el gobierno central se

¹⁵ Posada de Herrera, José. *Lecciones de Administración*. Madrid, Edic., del Instituto Nacional de Administración Pública, 1978, p. 29.

deciden con más igualdad y con más justicia. La ley es una para todos, no se interpreta de distinta manera en Aragón que en Castilla, tiene la misma interpretación en todas partes, la misma fuerza, alcanza lo mismo al grande que al pequeño, lo mismo al que vive cerca de las columnas de Hércules que al que habita en las orillas del mar cantábrico. Por el contrario, cuando falta la centralización y se resuelven las cuestiones administrativas dentro de los pueblos donde han nacido se resuelven de una manera desacertada, la ley no suele tener la misma interpretación en unos pueblos que en otros, porque ejerciendo las pasiones del pueblo una influencia poderosa, lejos de interpretarse la ley con lealtad, se ve que se la despedaza, que se la tuerce y que en vez de ser instrumento de protección y amparo, suele serlo de violencia y opresión".¹⁶

Posada de Herrera continúa enunciando otras ventajas de la centralización, e igualmente apunta sus desventajas:

"El inconveniente mayor de la centralización, es agolpar todas las fuerzas de la sociedad en un punto; de aquí resulta que las revoluciones se comunican con una rapidez y facilidad asombrosa, porque el se apodera del centro llega a

¹⁶ *Ibid*, pp. 29-30.

apoderarse de toda la superficie. Así, señores, la Francia, ejemplo de centralización en la época moderna, ha visto que inmediatamente que Napoleón se apoderó de París, cayó por tierra el trono de la convención. Tomando París, Napoleón tuvo que abdicar a su imperio, y Carlos X, perdiendo la capital perdió la Francia y el trono de sus abuelos. Las revoluciones se verifican con una rapidez asombrosa, y es necesario que el poder central viva siempre alerta y no se deje atar las manos que en 24 horas se puede salvar y perder al país".¹⁷

Tales son las ideas de Posada de Herrera en torno de la centralización.

También Manuel Colmeiro, quien al igual que sus coterráneos aborda el problema de la centralización administrativa, sus ventajas e inconvenientes; inicialmente en el Capítulo V de su obra conceptúa la centralización administrativa como sigue:

"La centralización administrativa es la concentración en el poder ejecutivo de cuantas fuerzas son necesarias para dirigir los intereses comunes de una

¹⁷ *Ibid*, pp. 31-32.

manera uniforme. La centralización es la unidad en la nación y en el poder, o la unidad en el territorio, en la legislación y en el gobierno".¹⁸

La centralización es extensamente tratada por Colmeiro, afirmando además que aquella es una reacción contra el sistema de incoherencia antiguo, pues el período histórico donde se advierte una excentralización mayor, es la época del régimen feudal, cuando los señores, los preladados y las corporaciones ejercían el derecho de acuñar moneda y administrar justicia en sus respectivos territorios y, otro aspecto de gran trascendencia en sus apreciaciones, es aquel en que relaciona la centralización con la vida municipal, señalando:

"Es también una reacción contra el régimen no menos enérgico de la independencia municipal, cuando cada ciudad y aún cada villa tenía un fuero particular y constituía un pequeño estado con sus privilegios y magistrados cada uno, sin vínculos que los ligaran entre sí y sin subordinación a un poder común. Entonces no había espíritu nacional -añade Colmeiro- ni existencia colectiva; sólo se reconocían grupos de intereses divergentes o encontrados y sentimientos de

¹⁸ Colmeiro, Manuel. "De la ciencia administrativa", en: RAP. No. Especial... Op., cit., p. 185.

un egoísmo local, incapaces de elevarse hasta la concepción de la idea generosa de un bien público".¹⁹

Por último, siguiendo a Colmeiro, se puntualiza que la excesiva centralización acarrea consecuencias funestas, en este sentido es que se afirma que mezclarse sin necesidad en la vida social es acostumbrar a la nación a vivir en perpetua minoría y a mendigar la tutela del gobierno en los actos más sencillos de su existencia. A fuerza de ver que nada se hace sino por orden o mediante la autorización del poder central, la actividad individual se adormece y los particulares se habitúan a no contar con sus propias fuerzas y a requerir protección e impulso donde sólo debe otorgárseles libertad.

20

Los hechos históricos demuestran que la centralización siguió en ascenso irresistible, consolidando el poder central y el interés nacional por sobre la vida política local y municipal inclusive en los ordenes económico y social.

La teoría de la centralización en suma -escribe Omar Guerrero- está a favor del predominio de los intereses

¹⁹ *Ibid.* p. 186.

²⁰ *Ibid.* p. 187.

nacionales y del carácter naturalmente centralizado de la administración pública que le es correspondiente.²¹

1.6 La Descentralización Administrativa.

La descentralización administrativa, es abordado por Alexis de Tocqueville en su obra **La Democracia en América**; asimismo también es tratada por varios de los autores españoles mencionados en el anterior apartado. Explicaré ahora la descentralización administrativa al igual que la categoría de la centralización desde un ángulo histórico.

Se analizarán sucintamente las raíces históricas de la descentralización en Norteamérica:

La descentralización administrativa tiene su origen en la vida comunal de la Nueva Inglaterra, donde la actividad política propugna el desarrollo de la individualidad en los marcos de la sociedad capitalista. Desde su formación como país, los Estados Unidos se pronuncian en contra del ejercicio autocrático y monárquico del poder político, y al amparo de la obra de John Locke "Ensayo sobre el gobierno civil",

²¹ Guerrero, Omar. "La centralización estatal... Op. cit. p. 17.

refrendan el acuerdo político de hacer predominar la vida del individuo ante las instituciones estatales.²²

En efecto, la descentralización administrativa es la característica fundamental de Norteamérica desde finales del siglo XVIII, no así la centralización gubernamental que tiende a desarrollarse prontamente.

En consecuencia, descentralizar en vez de centralizar, propicia que la comuna sea dotada de sus propios órganos de administración -agrega Uvalle Berrones-. De este modo, la comuna promueve su organización política al propiciar la participación de sus miembros en las asambleas. El sentido de pertenencia a la comuna, identifica y conjuga los esfuerzos individuales. Por tanto, igualdad y libertad son valores necesarios en los albores de un país que en el tiempo de la dominación inglesa vive la persecución y represión por parte de los poderes del Reino Unido.²³

Tocqueville por su parte, resalta el papel relevante que juega el municipio en Norteamérica así como las funciones pública

²² Uvalle, Ricardo. "La Descentralización Administrativa en el Gobierno del presidente Reagan", en: *Revista de Administración y Política*. No. 4, tercer cuatrimestre de 1982, Toluca, Estado de México, FCPAP, UAEM. p. 58.

²³ *Ibid.*

que cubre. En el municipio, igual que en todas partes, el pueblo es la fuente de los poderes sociales -apunta Tocqueville-, pero en ninguna otra parte ejerce su poder más inmediatamente. El pueblo, en América, es un señor al que ha habido que complacer, hasta los últimos límites de lo posible... Las funciones públicas son extremadamente numerosas, y están muy divididas, en el municipio, ...sin embargo, la mayor parte de los poderes administrativos están concentrados en manos de un pequeño número de individuos elegidos cada año, y a quienes se llama los selectmen.²⁴

El mismo Tocqueville, para explicar la descentralización administrativa en Norteamérica, define la centralización gubernamental y la administrativa, que en esta investigación ya se hizo referencia en un apartado anterior, conviene, sin embargo subrayar que cuando la centralización gubernamental se une con la administrativa, cobra una fuerza inmensa, de esta manera -observa Tocqueville-, acostumbra a los hombres a hacer abstracción completa y continua de su voluntad; a obedecer, no una vez y sobre un punto, sino en todo y todos los días, entonces, no sólo les doma por la fuerza, sino que también se apodera de ellos por sus

²⁴ Tocqueville, Alexis de. *La Democracia en América*. Madrid, Edic. Guadarrama, 1969, pp. 66-67.

costumbres; les aísla y los apresa luego, uno por uno, en la masa común".²⁵

Hay una observación fundamental de parte de Tocqueville que permite suponer e incluso afirmar que Norteamérica desarrolla la centralización gubernamental no así la administrativa cuando señala:

En nuestros tiempos, se ha visto una potencia, Inglaterra, en la que la centralización gubernamental es llevada a un altísimo grado: El Estado parece moverse como un sólo hombre; mueve a su voluntad masas inmensas, reúne y lleva a don de le apetece todo el esfuerzo de su poder... "Por mi parte -añade Tocqueville-, no podría concebir que una nación pueda vivir, ni sobre todo prosperar, sin una fuerte centralización gubernamental.

A partir de la anterior afirmación de Tocqueville se puede decir que Norteamérica se desarrolla la centralización gubernamental y no la centralización administrativa; en lo anterior coincide con los autores españoles que señalan que la excentralización es propia de las repúblicas y más propia de

²⁵ *Ibid*, p. 79

las repúblicas federales. Continuando con el análisis de ambas centralizaciones, Alexis de Tocqueville asienta:

*Se ha visto que en los Estados Unidos, no existía en absoluto centralización administrativa. Apenas se encuentra la huella de una jerarquía; la descentralización ha sido llevada allí a un grado que ninguna nación europea podría sufrir, creo yo, sin un profundo malestar, y que incluso produce efectos enojosos en América. Pero, en los Estados Unidos, la centralización gubernamental existe en el más alto punto. Sería fácil probar que la potencia nacional está allí más concentrada que lo que nunca lo tuvo ninguna de las antiguas monarquías de Europa.*²⁶

En suma: En Norteamérica convive la centralización gubernamental con la descentralización administrativa, teniendo ello como consecuencia una alta capacidad de gestión de la comuna y una acción individual muy vital, en otras palabras, se tiende hacia un desarrollo fundamental de la sociedad civil.

²⁶ *Ibid*, p. 80, subrayado nuestro.

1.7 La descentralización administrativa en la corriente española en la administración pública durante el siglo XIX.

Alejandro Oliván al conceptualizar la descentralización que en sus propios términos él denomina Excentralización, la define señalando que **Excentralizar** es esparcir los atributos de autoridad que existían en un punto, distribuyéndolos más o menos lentamente por los demás puntos de la superficie; -y agrega-: Desde el momento que los intereses especiales, de localidad y de provincia, tengan una Administración propia y exclusiva, se transforma el Estado en una federación compuesta de pequeñas repúblicas, con todas las condiciones que le son inherentes.²⁷

La disyuntiva centralización-descentralización durante el aún proceso de formación de los estados modernos, preocupó profundamente a los estudiosos del fenómeno gubernamental y, no era para menos, en virtud de que se encontraba en juego el interés nacional concretado en la administración central, en oposición a los intereses municipales, provinciales e incluso regionales, concretados estos en la administración municipal y provincial, a pesar de que esta última era definida e impulsada en lo fundamental por la administración central.

²⁷ Oliván, Alejandro. "Idea general de... Op. cit. p. 110.

Oliván percibe claramente los excesos de la una y de la otra, puesto que si toda la vitalidad del cuerpo social afluye al centro, se depauperarán y esterilizarán las extremidades; así como si en éstas se localizaran el vigor y la fuerza, desfallecerá la parte destinada a ejercer las nobles y trascendentales funciones.

La excesiva centralización -afirma Oliván-, se corrige de dos maneras, según los casos: o distribuyendo ente los agentes provinciales y locales el sobrante de atribuciones e incumbencias acumuladas en el centro, o bien traspasando y confiando a las provincias y pueblos parte de las mismas atribuciones. Y ambas cosas pueden tener lugar a la vez. Otros dos medios de excentralizar, pero perjudiciales, serían: fraccionar la Administración superior constituyendo ramos distintos, no sujetos a quien les diera unidad y concierto o debilitar por todas partes la fuerza de la acción administrativa.²⁸

Oliván apunta los excesos de la centralización, pero, previene contra los de la descentralización.

²⁸ *Ibid*, p. 111.

Por su lado Posada de Herrera aborda la descentralización tratándola como desventajas de la centralización; señaló dos de dichas desventajas:

Otra ventaja inmensa de la descentralización o mejor dicho, otro de los inconvenientes de la centralización es el poco conocimiento con que se resuelven muchos de los negocios que vienen a parar al poder central del país. Al alcance de todos esta que hay multitud de asuntos y de cuestiones en la administración que no pueden resolverse sin datos, noticias y antecedentes, por lo que el gobierno se ve en la necesidad de decidir, acreditando las palabras de las personas de quienes se le han informado". Es necesario, pues, pedir muchos informes, reunir grandes expedientes y después de esto todavía suele no haber las suficientes luces para resolver definitivamente y tiene que hacerse la más de las veces con poca seguridad o sin el suficiente conocimiento de causa".²⁹

A la anterior desventaja de la centralización, se agrega la siguiente:

"Otra de las consecuencias necesarias de una excesiva centralización es el número infinito de empleados que son menester, para atender a las inmensas necesidades del cuerpo

²⁹ Posada de Herrera, José. "Lecciones de..." *Op. cit.* pp. 31-32.

social. Cuando la administración se conduce dentro de ciertos límites, el gobierno puede servirse de las luces de muchas personas que por patriotismo o por espíritu de mando desean ayudarle y llevar con él la carga de la administración del país: pero cuando por el contrario el gobierno quiere resolverlo todo por sí y resolverlo dentro de la capital, necesita tener una porción de empleados que le auxilien en esta grande obra. Así, la centralización excesiva se opondrá precisa y necesariamente al principio tan proclamado en nuestros días de un gobierno barato, económico y que haga figurar muy pocas cantidades en los presupuestos, porque es imposible conciliarlo".³⁰

Manuel Colmeiro también llama la atención respecto de lo que denomina los límites inciertos de la centralización, tocando en consecuencia la descentralización.

La centralización es un principio cuyas aplicaciones pueden ser muy variadas -señala- Colmeiro-. No hay una medida exacta del radio de la acción administrativa central, ningún punto fijo por donde trazar la línea demarcatoria de las funciones propias de la existencia común y de la vida local. Hay sin embargo una regla de prudencia para el gobierno y

³⁰ *ibid*, p. 32.

de conveniencia para los pueblos, a saber, sujetar a una centralización máxima los negocios de importancia suma, a una centralización mediana los de mediano interés y los leves a una centralización mínima o excentralizarlos completamente, -entiéndase descentralizarlos-.

La descentralización administrativa en su más alta significación es combatida por el Estado absolutista, tiene que morir para que el Estado nacional se constituya; una vez consolidado el Estado nacional y lograda la unidad civil de la nación, la descentralización administrativa es en lo fundamental regulada desde la administración central, atenuada en todo caso por las resistencias de municipios, provincias y regiones.

Se han analizado hasta este momento las raíces históricas de la centralización y la descentralización administrativa, paso ahora a examinar las premisas históricas de la descentralización de la educación en México, que a mi parecer, son parte de las tesis centralizadoras dominantes durante la década de los veinte.

2 CENTRALIZACIÓN Y EDUCACIÓN EN MÉXICO

Es objeto del presente apartado el brindar una visión panorámica y sintética de algunos antecedentes relevantes de la centralización en México, asimismo, analizar el papel del quehacer educativo gubernamental y su aportación al desarrollo y consolidación del Estado mexicano.

2.1 La Centralización Político-Administrativa en México, Análisis Retrospectivo.

La génesis y formación de la centralización en México es sumamente añeja, ésta se gesta sin exageración desde la época de los tlatoanis tenochcas y se refrenda y fortalece a lo largo del dominio español durante los trescientos años de vida colonial.

Durante la colonia encabezaron el gobierno de la metrópoli dos dinastías: Los Habsburgo y los Borbones, la primera de ellas desde la consumación de la conquista hasta el año de 1700, la segunda de este mismo año hasta la consumación de la Independencia.

En ambos períodos el manejo del gobierno fue sumamente centralizado, puesto que se tenía un control desde el dispositivo central español sobre el dispositivo de gobierno central novohispano, regional y local. Si bien la centralización en realidad es un proceso, este va en ascenso y puede afirmarse que hasta el momento es irreversible.

En el período en estudio, se destaca de manera particular en lo que al desarrollo de la centralización corresponde, a aquel que coincide con las llamadas reformas borbónicas.

Sabido es que las reformas llevadas a cabo por la casa de Borbón en el último cuarto de siglo XVIII, se prepara a partir de las recomendaciones de estadistas como José Campillo y Cossio, quien ya sugería desde mediados del siglo XVIII la implantación del régimen de intendencias en los dominios de España en América y desde luego, el antecedente más distante, se localiza en la implantación de dicho régimen en la España misma.

Felipe V, primer borbón en España, fue nieto de Luis XIV, por lo que al llegar al trono español implantó la experiencia centralizadora francesa en el caso español; no fue por tanto,

casual que se sugiriera la difusión del régimen a la colonias españolas allende el Atlántico.

La preparación y estudio de las condiciones prevalecientes en el caso particular de la Nueva España tendiente a la implantación del régimen de intendencias, fue encomendado al ilustre visitador José de Gálvez, quien en efecto después de una estadía en la Nueva España, termina recomendando ampliamente tal implantación; sin embargo, hubo que vencer una serie de resistencias como las planteadas del virrey Bucareli en el sentido de que un sistema así, vendría a violentar las formas y costumbres de política y gobierno conocidas por más de dos centurias en la Nueva España.

A pesar de las resistencias, al parecer las ventajas de la implantación del régimen de intendencias se impuso finalmente; otro ingrediente que fue determinante para ello fue el hecho de que José de Gálvez llegara a ocupar la Secretaría de Indias, y desde esta posición impulsara la virtual generalización del sistema en todas las colonias españolas.

Finalmente fue en el año de 1787 cuando de manera definitiva se establece el régimen aludido y es en los primeros meses de ese año cuando llega a la Nueva España **La Real**

Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España.

La Real Ordenanza, define con mayor precisión las funciones, cometidos o causas que deberían llevar a cabo los intendentes y se entiende que en torno a ellas giraría el gobierno en general de la Nueva España, estas eran: Justicia, Policía, Hacienda y Guerra.³¹

Con el establecimiento de las intendencias, se agudizó la centralización y por tanto, el control político de la metrópoli, igualmente se incrementó la exacción de recursos y riquezas producidos en la colonia que incidió en el incremento de recursos económicos que ingresaron en las arcas reales.

Por otro lado, el régimen de intendentes imprimió mayor racionalidad a la administración novohispana, tan es así que muchas de las estructuras e instituciones administrativas

³¹ "Muerto Bucareli, fuerte opositor de las intendencias, se publica en Madrid el 4 de diciembre de 1786 una Real Ordenanza para el establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España: El documento se compone de cuatrocientos siete páginas, con un índice de sesenta páginas y treientos cinco artículos. La página uno es la exposición de motivos por los cuales se establecen intendentes en la Nueva España; del artículo 15 al 56 sobre las causas de justicia; del artículo 57 al 74 sobre la causa de policía; del artículo 75 al 249 de las causas de hacienda; y del artículo 250 al 305 de las causas de guerra. El último artículo señala: "Dase a esta instrucción y Ordenanza fuerza de ley: Se revocan las disposiciones, establecimientos, costumbres o prácticas contrarias; se prohíbe su interpretación y glosa; y se manda observar por todos los tribunales y jefes seculares y eclesiásticos y por todos los demás a quienes toque, evitándose toda competencia y embargo". Díaz Casillas, Francisco José. *La Administración Pública Novohispana*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1987, p. 33.

desarrolladas en el período, van a trascender el movimiento independentista de 1810 que deslindó a la colonia del gobierno español.³²

Conviene agregar que la división a que da lugar el establecimiento de las intendencias, dio lugar a su vez a la definición de los estados, una vez iniciada la primera república federal de México.

En el caso novohispano también podemos afirmar que la centralización es un producto del antiguo régimen y no una obra de la revolución, es decir, que aquélla se gesta y desarrolla en el espacio histórico en que la metrópoli dicta y controla los dispositivos de política y gobierno en los órdenes central, regional y municipal.

Entrado el México independiente la centralización se ve parcialmente atenuada, en virtud de que se pasa a la época del liberalismo mexicano, en el cual surgen un número significativo de tareas: Secularizar al Estado, consolidar al

³² "No podría formarse una idea exacta y cabal de la administración establecida a consecuencia de la Independencia si no se tuviese alguna de la que la precedió pues a pesar de los cambios de instituciones y régimen gubernativo, la administración actual mantiene y ha de mantener muchos principios de la anterior, así porque lo hábitos de gobierno de trescientos años tarde o nunca llegan a extinguirse, como porque las leyes españolas que regulan los ramos que anteriormente se denominaban las cuatro causas, están todavía y estarán por mucho tiempo vigente entre nosotros". Mora, José María Luis. *México y sus Revoluciones*. México, Edit. Porrúa, 1977, p. 153.

mismo, definir una administración acorde con las nuevas circunstancias y condiciones, remontar las instituciones del antiguo régimen, encarnadas en la iglesia y la milicia, etc.

En el surgimiento de la primera república federal, se dio un fenómeno que tuvo algunas características similares al de otras repúblicas de tradición centralista, lo cual coincide con la caída del Estado absolutista, el fenómeno al que aludo se refiere al debilitamiento del ejecutivo.

"En las postrimerías de la etapa monárquica, el proyecto de la burguesía no era compatible con la dominación que ejercía el Estado absoluto. Por lo tanto, era preciso que edificara su propio Estado, es decir, un Estado que le garantizara su interés político así como la prosperidad de sus negocios. Esto significa que el Estado absoluto no era un Estado de clase, sino que como organización centralizada del poder no podía tolerar que ante sus ojos la burguesía fuera la clase dominante, porque esto hubiera conducido a su propia destrucción. Por otro lado, la burguesía no podía tolerar que el Estado absoluto le cancelara su proyecto de dominación, ya que entonces hubiera quedado subordinada de manera permanente a la voluntad del poder central".³³

³³ Uvalle, Ricardo. *El gobierno en acción*. México, FCE, 1984, p. 123.

Una vez establecido el Estado burgués de derecho con el derrumbe del Estado absolutista, se implanta el proyecto político del Estado liberal.

El contenido político del liberalismo esta dirigido a frenar y reducir el espacio político del ejecutivo y a cambio de ello reforzar al parlamento. La burguesía no pretende compartir el poder con nadie -agrega Uvalle; quiere dominar universalmente y la primera estrategia que utiliza para concretar este propósito es precisamente derrocar al Estado absoluto. En este sentido, el ejecutivo, como instancia predominante en la monarquía absoluta, es ante la burguesía una amenaza para su interés político y sus negocios económicos; y por eso es que el esquema liberal reduce sus facultades para gobernar y a la vez establece que la actividad económica es atributo de los capitales.

En suma, el liberalismo clásico produce un Estado fundamentalmente abstencionista, sin embargo, como contrapartida de un ejecutivo débil y al centrar los grupos hegemónicos su atención en el legislativo, este se transforma en el poder predominante.

En el caso de México durante la primera república que abarca los años de 1824 a 1835, observamos un ejecutivo débil y un legislativo agresivo; es el espacio histórico que los porfirianos denominaron la edad de la anarquía en que a diferencia del último cuarto de siglo existió "mucha política y poca administración".³⁴

En este contexto, la centralización se ve frenada momentáneamente, en virtud de que se implanta un régimen congresional, en el cual los grupos hegemónicos centran su atención en el congreso y provocan el debilitamiento del ejecutivo y de la administración pública que le está subordinada; así, no es casual que los primeros gobiernos del México independiente, encuentren múltiples obstáculos para organizar y dirigir a una sociedad que en ese tiempo no conocía ni mantenía un sentido de unidad y de nacionalidad.

Lucas Alamán, destacado político e ideólogo de la época, describe y explica la situación política prevaleciente derivada de las condiciones económicas, políticas y sociales

³⁴ "En los veinticinco años que corren de 1822 adelante, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes, que produjeron, como obra, una Acta constitutiva, tres Constituciones y una Acta de Reformas y como consecuencias, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender los ánimos". Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. México, Edit. Porrúa, 1976, p. 3.

existentes, así como de la legislación que se había dado la joven república. En este sentido, afirma que la nación permanece con una legislación enteramente contraria a sus instituciones, lo cual no sólo causa dificultad a la administración de la justicia y de la hacienda pública sino **que somete aún todavía más el ejercicio del poder Ejecutivo a la autoridad del legislativo.**

"En efecto esta contradicción que a cada paso se encuentra en la administración política y judicial entre las leyes y la constitución, obliga a frecuentes consultas al congreso, aún acerca de aquellos puntos que son conforme a la misma constitución del resorte peculiar del Ejecutivo".

El propio Alamán preocupado por la sujeción del Ejecutivo al Legislativo y ante las ingentes tareas por llevar a cabo señala dentro de la evaluación que desarrolló la gestión del General Anastacio Bustamante:

"Todo cuanto ahora se ha expuesto manifiesta no solamente qué clase de autoridad fue la que se depositó en manos del General Bustamante y cuáles fueron los medios de que lo armó la constitución para hacer la felicidad de los pueblos sino que es extensivo e igualmente aplicable a los gobiernos

que lo precedieron y al que lo ha seguido. por esta razón -añade Alamán- me he extendido algún tanto sobre esta materia y lo haré también en algunas de las consideraciones que van a seguirse pues, me parece importante que los que esto lean se penetren de la verdadera situación de su gobierno y que conociendo la limitación estrechísima de sus facultades y la dependencia para todos sus actos del poder legislativo, exijan menos de los que poco pueden hacer y estén más dispuestos a mirar con compasión que acriminar a los que revestidos de una autoridad casi nula se hallan encargados de una responsabilidad inmensa".³⁵

Sin embargo, la debilidad del ejecutivo durante el liberalismo mexicano, se transforma en una premisa para el advenimiento del ejecutivo dictatorial y consecuentemente el fortalecimiento de la administración pública, de lo cual se desprende, por tanto, el ascenso de la centralización en este país cuando aún no concluye el siglo XIX. Rabasa apunta en este orden de cosas observaciones que ayudan a esclarecer dicha situación. Hay que reconocer -asienta Rabasa- que el hecho de compartir dos órganos distintos la representación de la voluntad del pueblo, crea entre ellos un antagonismo

³⁵ Alamán, Lucas. *"Examen imparcial de la Administración del General Vice Presidente D. Anastacio Bustamante con observaciones generales sobre el Estado presente de la República y Consecuencias que éste debe producir"*, en: *Documentos Diversos (Inéditos y muy raros)*. Tomo tercero, México, Edit. Jus, 1946, p.261.

inevitable y origina la dificultad mayor para mantenerlos constantemente dentro de los límites que están establecidos. Pugnando cada uno por ensanchar su acción a costa del otro, el legislativo propende a convertir el gobierno en anarquía congresional y el ejecutivo a llevarlo a la dictadura".³⁶

Más adelante agrega: La preponderancia del legislativo sobre el ejecutivo, que conducirá a cualquiera de los extremos con que se resuelve la omnipotencia del Congreso: La sumisión del ejecutivo, que establece la dictadura de una asamblea o el golpe de estado, que entroniza la dictadura del presidente.³⁷

La historia política de México, revela que en este caso la omnipotencia del Congreso se resolvió a través de la dictadura presidencial y con ella, también se llevó a cabo la potenciación de la centralización político-administrativa.

La situación descrita por Alamán y analizada por Emilio Rabasa entre otros autores, en cuanto al conflicto de poderes, se dará a lo largo de la primera república federal e intermitentemente hasta la época de Juárez, en que se da el ascenso y fortalecimiento del ejecutivo y de la propia

³⁶ Rabasa, Emilio. *La Constitución y...* Op. Cit, p. 140.

³⁷ *Ibid*, p. 143.

centralización, sólo interrumpida por el conflicto armado recién iniciado el siglo XX.

Pasado este ajuste histórico, la centralización continuará en ascenso hasta nuestros días.

2.2 La Educación y la Construcción del Estado Mexicano

Al entrar el Estado Mexicano a su fase independiente, la educación era manejada y controlada casi en el 100% por el clero, sólo existían algunos reductos como la Academia de San Carlos y alguna otra en que tal situación se veía atenuada, es decir, el grupo conservador tenía todas las de ganar, va a hacer hasta entrado el siglo XIX en que el grupo liberal veía a la educación como uno de los pilares fundamentales para poder hacer realidad su propio proyecto.

La primera gran reforma encabezada por Valentín Gómez Farías y José Ma. Luis Mora definen el quehacer educativo como uno de los ejes centrales para transformar la correlación de fuerzas a su favor; se impulsa así a la educación como uno de los primeros pasos para secularizar a la sociedad y al propio Estado.

Se crea la Dirección General de Instrucción Pública para llevar a cabo el cometido de la educación y liberar a las conciencias de la perniciosa influencia del clero y consolidar un Estado laico. Eran los primeros balbuceos de un Estado que cobra conciencia de sí como entidad política, sin embargo, se da en un momento en que las fuerzas regresivas de la sociedad aún mantenían una fuerza determinante. La marcha regresiva del progreso como la denominó el Doctor Mora se impone y logra cancelar la reforma de 1833-34.

La secularización del Estado que se concreta en la separación de la Iglesia y el Estado, van a hacer consolidadas hasta la segunda gran reforma de la época de Juárez; a partir de ahí la labor educativa estatal cobra una mayor relevancia y alcanza una mayor cobertura.

La política educativa se vincula al desarrollo del positivismo en México y se ve como un dispositivo fundamental para desarrollar la conciencia de nacionalidad, para hacer presente al Estado en el seno de la sociedad civil mexicana.

Durante el porfiriato se define e impulsa una política educativa de mayores alcances; Justo Sierra lleva a cabo un proyecto educativo claramente definido, se pretende la

homogeneización de la sociedad civil mexicana; se desarrolla y difunde la "Historia Oficial de México" que el propio Sierra se encarga de escribir; se impulsa tanto la educación elemental como la medio superior y superior. Las postrimerías del porfiriato marcan la culminación de una política educativa que remata con la reapertura de la Universidad de México para unos y con el inicio de la nueva Universidad para otros.

El incremento del quehacer educativo gubernamental, es a mi parecer definitivo en la construcción y definición del Estado mexicano, aún en la época del llamado Estado Liberal Oligárquico.

En el siguiente capítulo se desarrollan las tesis centralizadoras de la educación de México, dominantes en la década de los veinte, que obligó al Estado mexicano a efectuar la primera gran modificación a la Constitución de 1917, es decir, aquella que dio pauta a la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en los inicios del régimen encabezado por Alvaro Obregón.

Habrían transcurrido apenas cuatro años de promulgada la tercera Constitución Federal de México, cuando -reiteró-, se hacen los primeros ajustes que dan lugar a la llamada

"Federalización de la Educación en México", que en los hechos significó una genuina centralización.

3 LA CENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

Se pretende demostrar en este tercer capítulo que el movimiento habido en México al inicio de la década de los veinte en el cual Vasconcelos entre otros aparecía como figura destacada y que enarbolaba la bandera de la federalización de la enseñanza en México, se tradujo en los hechos en realidad en lo que denominamos la centralización de la educación en México.

Así pues, durante los inicios de la década mencionada y habida cuenta de los antecedentes históricos mediatos e inmediatos y de las necesidades visibles del nuevo régimen, además de la realidad social en que se debatía el país, se gesta y concreta un hecho político fundamental en la historia del México moderno: La creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

El anterior acontecimiento ha sido tratado de diversas maneras y enfocado desde diversos ángulos, se pretende abordarlo desde la naturaleza político-administrativa y naturalmente educativa, el Estado y su administración pública cubren un papel de la mayor relevancia y trascendencia en el seno mismo de la sociedad civil, logrando establecer un dominio político a través de una acción sutil y constructiva, igual que adoctrinante y mediatizadora.

Me parece además un apartado fundamental de la presente investigación, puesto que para abordar el problema central - de la descentralización de la educación-, resulta esencial efectuar un análisis retrospectivo de la trayectoria que ha observado el quehacer gubernamental en el renglón educativo a partir de 1917.

3.1 El Origen de la Federalización de la Educación en México.(1917-1921)

La federalización de la educación en México tiene antecedentes importantes desde la labor efectuada por la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, antecedente porfiriano de aquélla y a continuación con la municipalización o descentralización de la educación en 1917, cuyos resultados al parecer fueron desastrosos.

Desde mayo de 1896 por medio de un decreto, Díaz prescribió que la instrucción oficial primaria en el Distrito Federal y Territorios dependería exclusivamente del Ejecutivo de la Unión. En otras palabras, la federalización se responsabilizó de las escuelas municipales que desde tiempo atrás dependían de los ayuntamientos. Estos mantuvieron en los estados el control de la enseñanza primaria.³⁸

³⁸ Ver: Meneses M., Ernesto. *Tendencias Educativas Oficiales en México, 1911-1934*. México, CEE, 1986, pp. 184-85 y subsiguientes.

Así pues, la acción educativa gubernamental en México se ha desarrollado de manera descentralizada del gobierno federal y por supuesto también a título de centralizada, como fue el resultado del decreto de Díaz de 1896, antecedente importante de la posterior federalización-centralización de la educación de 1921.

En 1917 como es sabido, la responsabilidad de llevar a cabo la labor educativa queda a cargo de los municipios; esta decisión se vio precedida entre otros de sus antecedentes por la experiencia en particular del Estado de Coahuila y de la gestión educativa de parte de los municipios del mismo durante la gubernatura de Venustiano Carranza, quien presumiblemente apoyaría en los debates del constituyente que daría a luz la Constitución de 1917, el primer ensayo de descentralización de la educación del presente siglo.

La Dirección General de Instrucción Pública del Estado de Coahuila se entendía directamente o por medio de los inspectores, de los sueldos y otras partidas de las escuelas y negociaba con las autoridades municipales. El nuevo procedimiento resultó tan efectivo que llegó a darse el caso - según lo señala Meneses Morales- de poblaciones que dedicaron más de tres cuartas partes de su presupuesto a la

educación. Los constituyentes de Querétaro, impresionados favorablemente por el éxito de la organización coahuilense con el municipio libre, juzgaron que ésta podría imponerse a todo el país.³⁹

La historia asienta finalmente y de acuerdo a las decisiones del constituyente mencionado la municipalización de la enseñanza, la cual en su desarrollo se llevó a cabo de manera desigual por parte de Estado y municipios de la federación, a la vuelta de sólo cuatro años el balance que se hacía de sus resultados era, para decir lo menos: catastrófico, el cual no podía ser otro, si se considera la precariedad en que se debatían Estados y municipios desde antaño.

El marco normativo en que se desarrolló la descentralización de la educación como secuela de las decisiones antes señaladas, queda asentado en el Artículo 14o. transitorio de la Constitución de 1917 que dice: "Quedan suprimidas las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública" y la educación pasó a depender de los municipios en casi todo el país. Este precepto fue confirmado y explicado en la Ley de Secretarías de Estado de abril 13 de 1917, publicada en el

³⁹ *Ibid.*

Diario Oficial el 14 del mismo mes y año; en el Artículo 16o. se asienta:

"Dependen de los ayuntamientos del lugar de su ubicación: Las escuelas de instrucción primaria, elemental y superior que en el Distrito y Territorios Federales, dependían de la Secretaría de Instrucción Pública. Y el Artículo 17o., II prescribía:

"Las escuelas que estaban a cargo de la Dirección General de Enseñanza Técnica, dependientes de la Secretaría de Instrucción pública; así como la Escuela Preparatoria, el Internado Nacional y las Escuelas Normales" (dependerán de los ayuntamientos).⁴⁰

No cabe duda que se deseaba y vislumbraba una descentralización de la educación en México; ¿porqué se canceló el proyecto?; ¿acaso no existió la voluntad política para apoyar dicho proyecto?. Sin duda, los magros resultados de la municipalización de la enseñanza, producto de la precariedad financiera y técnica en que se desenvolvían los estados y municipios, hicieron que abortara el proyecto.

⁴⁰ *Ibid*, p. 186

Además, para la administración central le resultó a la postre apremiante la centralización de la enseñanza, con vistas a la homogeneización y generalización de una política educativa y contar con un dispositivo de la más alta importancia para uniformar a la sociedad civil, además de acrecentar de manera fundamental la presencia del Estado en la sociedad y lograr hacer de manera definitiva de la administración, la actividad organizadora del estado de la sociedad, en este caso por medios sutiles y convincentes.⁴¹

3.2 La Reforma Constitucional, la Federalización de la Educación en México y la creación de la Secretaría de Educación Pública.

Se ha señalado que a cuatro años de promulgada la tercera Constitución Federal de México, se inicia su primera gran modificación, con el objeto de ajustar el marco constitucional a las necesidades del régimen en turno. En el presente apartado se analizan brevemente los aspectos generales de dicha reforma.

⁴¹ *"La aguda centralización que contribuyó a fortalecer la federalización de la enseñanza, acrecentó la presencia del poder del Estado en el seno de la sociedad civil; tornó a la administración pública en una relación social ubicua y omnisciente, algunas de las consecuencias de tal centralización se tadujeron en refrendar el debilitamiento de estados y municipios, y desde luego de la misma sociedad que se vio organizada, dirigida, tutelada y sometida por un Estado en pleno crecimiento y fortalecimiento burocrático y material" Moreno Espinosa, Roberto. La Descentralización de la Educación en México, ensayo inédito.*

Felipe Tena Ramírez distinguido constitucionalista mexicano apunta:

"Con el estímulo de José Vasconcelos y el apoyo de Alvaro Obregón, la educación pública recibió en México su primer impulso serio.

Cuando Vasconcelos tomó posesión de la Rectoría de la Universidad Nacional en 1920, declaró que "no es posible obtener ningún resultado provechoso en la obra de la educación del pueblo, si no transformamos radicalmente la ley que hoy rige la educación pública". El proyecto que entonces se anunció no se detuvo en la transformación de leyes secundarias, sino que se adentró en el campo constitucional. Así fue como en su informe ante el Congreso, al abrirse el período de sesiones extraordinarias el 7 de febrero de 1921, el Presidente Obregón se refirió a lo que en el lenguaje no rigurosamente jurídico de Vasconcelos recibió el nombre de "federalización de la enseñanza" y a la creación de la Secretaría de Instrucción Pública, medidas ambas que para adoptarse requerían reformas constitucionales y que estaban destinadas a enfrentarse "al problema vital de

intensificar la cultura del pueblo por cuantos medios estén al alcance del Estado".⁴²

En efecto, en las declaraciones del Licenciado José Vasconcelos al hacerse cargo de la Rectoría de la Universidad Nacional, decía: ...Desde hace varios años, muchos mexicanos hemos venido clamando porque se restablezca en México un Ministerio de Educación Pública Federal. Creo que el país entero desea ver restablecido este Ministerio y al ser yo designado por la Revolución para que aconsejase en materia de educación pública, me encontré conque tenía delante de mí dos maneras de responder: La manera personal y directa que hubiese consistido en redactar un proyecto de Ley del Ministerio de Instrucción Pública Federal, proyecto que quizás habría podido llegar a las Cámaras; y la otra manera, la indirecta, que consiste en venir aquí a trabajar entre vosotros durante el período de varios meses, con el objeto de elaborar en el seno de la Universidad un sólido proyecto de Ley federal de Educación Pública.⁴³

⁴² Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Edit. Porrúa 1975, pp. 422-423.

⁴³ Ver: *El Movimiento Educativo en México*. México, UNAM, Dirección de Talleres Gráficos, MCMXXII, p. 7

Acto seguido, Vasconcelos se dio a la tarea de elaborar una exposición de motivos de la necesidad de federalizar la enseñanza; proponer las reformas constitucionales necesarias; la estructura de la Nueva Secretaría; las atribuciones de la misma y el Texto de la Ley en que se concretaría formalmente el proyecto de creación de una Secretaría de Estado.

En la exposición de motivos se asentaba "La necesidad de federalizar la educación pública, desconocida y negada por un gobierno nefasto, es hoy reconocida por todas la gentes sensatas y forma parte del programa de casi todos los partidos. Sin embargo, existe un gran desacuerdo por lo que hace a los medios de llevar a la práctica la importantísima reforma y así hemos estado viendo que a diario surgen los proyectos parciales, las iniciativas incompletas, los planes insuficientes...".⁴⁴

Por lo que toca de las reformas a la constitución, los planteamientos eran los siguientes:

"A fin de que esta nueva Ley pueda entrar en vigor, es menester que la representación nacional se decida a

⁴⁴ *Ibid*, pp. 56-57

verificar algunas reformas en la Carta Constitucional que nos rige, reformas que son tan leves, que en opinión de muchos, ni es necesario hacerlas; sin embargo, a fin de dejar resuelta cualquiera duda pudiese existir, hemos precedido la Ley de Educación de un proyecto de reformas a los Artículos 14 Transitorio y Fracción XXVII del Artículo 73 de la Constitución vigente".⁴⁵

Durante finales de 1920 y principios de 1921, se desplegó una campaña en lo fundamental, favorable al establecimiento de la federalización de la enseñanza, en la que tomaron parte personas e instituciones nacionales e incluso extranjeras, algunas de las cuales se expresaron con bastante claridad sobre el proyecto.

Por ejemplo, "**El Demócrata**" el 28 de septiembre de 1920, lo hacía en los siguientes términos:

"La primera impresión grata que se encuentra en el proyecto de Ley formado por el Rector de la Universidad de México, es la manera decidida de buscar la unificación de los sistemas educativos nacionales. Decimos unificación en vez de

⁴⁵ *Ibid*, p. 57

federalización, porque es preciso aclarar los términos en cuanto sea posible, ya que el valor de las palabras, indeciso y demasiado general por sí mismo, es mucho más vago y elástico tratándose de las vagas y elásticas concepciones sociales".

"Se habla de crear una Secretaría de Educación Federal, cuando en el fondo lo que se desea, con toda razón, es **iniciar un movimiento de centralización, o más claramente, de unificación.** Por fortuna, parece que la supersticiosa devoción por las puras palabras ya se va perdiendo en nuestro ambiente político y no atribuirnos virtudes milagrosas a la palabra federalización o rasgos malignos a la palabra centralización".⁴⁶

A la campaña en favor de la multicitada federación de la enseñanza se unieron incluso varios de los estados de la federación; llama la atención la opinión del Rey Syman Wilbon, profesor de la Universidad de Stanford de California, USA. Quien también se pronuncia por el proyecto y señala:

"La federalización de la enseñanza en México puede considerarse como uno de los movimientos de más

⁴⁶ *Ibid*, p. 79, subrayado personal.

trascendencia para el porvenir de ese país, por que el se presta mejor que otros a las actividades de un Gobierno centralizado. Bajo el régimen de Díaz existía la Secretaría de Educación Pública, pero funcionaba únicamente en el Distrito Federal y en los Territorios. Los Estados desarrollaban sus propios proyectos educativos, mientras que la Secretaría dirigida por Baranda y Sierra, sólo se preocupaba de la educación superior, educación para las clases altas y no de las escuelas primarias; existían miles de éstas, pero en opinión de los hombres prominentes del país, los resultados obtenidos en ellas eran poco satisfactorios. Bajo el régimen de Carranza, las Municipalidades y los Estados se ocuparon de la enseñanza impulsados por el entusiasmo revolucionario de "El Municipio Libre", pero el resultado fue que de las escuelas así establecidas fracasaron en la mayor parte del país bajo la ráfaga de la revolución, ni aún en las grandes ciudades los ayuntamientos funcionaban bien -agrega Syman-; esto aconteció particularmente en la Ciudad de México, donde el Ayuntamiento, a causa de disturbios políticos, fue incapaz de sostener abiertas a un gran número de escuelas".

47

Finalmente las reformas constitucionales, fueron publicadas el 8 de julio de 1921, se refirieron una de ellas a la entonces

⁴⁷ *Ibid*, p. 104.

Frac. XXVII del Art. 73 para dotar al Congreso de las nuevas facultades en materia educativa y la otra al Art. 14 transitorio, con objeto de tildar en el mismo la supresión acordada por el Constituyente, de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Como consecuencia de esta última reforma -asienta Tena Ramírez-, se pudo crear, el 5 de septiembre de 1921, la Secretaría de Educación Pública.

Las propuestas de José Vasconcelos y de quienes se habían adherido al proyecto se concretaban de manera definitiva.

En su crítica a las reformas constitucionales que se tradujeron en la "absorción por los órganos federales de la función educativa", Tena Ramírez aclara por su parte una serie de conceptos:

Al fenómeno de ampliación de la esfera federal a costa de los Estados, se le ha llamado **federalización**. En realidad es **centralización**, pues en virtud de ese fenómeno nuestra historia recorre el camino de regreso hacia formas de centralismo contra las que pugnaron el siglo pasado las Constituciones de 24 y 57, en un

empeño al que se adhirió sin titubeos la vigente de 1917.

La centralización así entendida es prácticamente, una enorme concentración de atribuciones que se han acumulado al patrimonio jurídico de la federación. De este modo, en el léxico formado a espaldas de la Constitución, han llegado a ser equivalentes tres vocablos que en buena técnica constitucional no resistirían la identificación: federalización, centralización, concentración.

Todo esto que comenzó a formarse como ganancia de la federación a costa de los Estados, ha llegado a convertirse al cabo en urgente problema de la educación federalizada. La Secretaría de Educación Pública se ha echado auestas la responsabilidad de la educación pública, llevada hasta los últimos rincones del país. Esperamos que algún día, pasando por encima de intereses creados, pueda cumplir su misión. No confiamos en que lo hará mediante un regreso al sistema federativo, sino acaso a través de una desconcentración meramente

administrativa, dentro de la exclusiva esfera federal. Pero más allá de esta consideración y de cualesquiera otra adversa, seguiremos creyendo en un orden jurídico supremo ante el cual mientras exista, inclinaremos siempre nuestro respeto.⁴⁸

3.3 **La Centralización Gubernamental y Administrativa y la Administración de la Educación en México.**

En el presente siglo y como secuela del movimiento revolucionario y de la promulgación de la Constitución de 1917, se desarrolla en México una creciente centralización que sintetiza en los términos Tocquevillanos la gubernamental y la administrativa, es decir, se tiende hacia una hipercentralización.

En el renglón educativo la nueva Secretaría de Estado (La SEP), cumple un papel relevante, contribuye de manera definitiva a consolidar la unidad civil de la nación, así como a

⁴⁸ Tena R. Felipe, *op. cit.* pp. 440-441, subrayado en el original.

desarrollar las facultades intelectuales de los individuos y de las clases de la sociedad mexicana.⁴⁹

La administración educativa se entiende como fenómeno histórico a partir de la dinámica que observa la administración pública en su conjunto y de los vínculos que establece ésta con la sociedad civil.

Es necesario el estudio de la trayectoria que observa en nuestra historia el manejo de la política y administración educativa, con el objeto de esclarecer la racionalidad que se encuentra en juego hoy día a través de la descentralización de la educación en México.

Por su parte Ma. Magdalena Fuentes Curiel y Ma. Rosa Elodia Juárez Sánchez efectúan en su investigación de tesis, un estudio sobre **La Administración Educativa en México 1920-1928**, llegando a las siguientes conclusiones:

⁴⁹ "El sector educativo como parte integrante de la administración pública federal, cumple su labor en el proceso de centralización, a partir de la denominada "Federalización de la enseñanza", concretada con la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921. A partir de este año, se definirá una política educativa que incrementará paulatinamente la cobertura de atención en este fundamental renglón... El quehacer educativo gubernamental será uno de los pilares esenciales para lograr la unidad civil de la nación y consolidar la centralización político-administrativa, al establecer y extender un dispositivo que permite individualizar la relación Estado-Sociedad y promover el desarrollo moral e intelectual de los individuos sobre los que ejerce su acción educativa, el Estado se consolida así como entidad política". Moreno Espinosa, Roberto, "La Descentralización en México", en: *Revista de la Universidad de Guadalajara*, p. 14.

"El quehacer educativo gubernamental para el caso mexicano, tiene una importancia creciente en el siglo XIX, la política y administración educativa estuvo encargada a la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública y Bellas Artes, pero será hasta los inicios de la tercera década del siglo XX cuando a través de la creación de la SEP y por tanto, de la federalización-centralización de la educación, cuando el Estado a través de la dependencia mencionada más la actividad educativa desarrollada por los Estados de la Federación, es cuando se está en posibilidades de incrementar la cobertura de atención en materia educativa y por medio de ello, afianzar la unidad civil de la nación en consonancia con las necesidades del régimen político.⁵⁰

Como consecuencia de la "Federalización de la Enseñanza", se observó un crecimiento de la presencia de la SEP en los Estados a efecto de cumplir los cometidos que se le habían encomendado. Sobre este particular Roberto Moreno asienta en su ensayo que:

"El crecimiento de la SEP en los Estados, no fue precisamente armónico, así lo testimonia el hecho de que llegaron a existir hasta 17 representaciones o enclaves de

⁵⁰ Fuentes Curiel, Magdalena y Juárez Sánchez, Ma. Rosa E. *La Administración Educativa en México, 1920-1928. Tesis profesional, UPN, 1987, p. 102.*

diferentes direcciones centrales y que en el colmo se manejaran entre ellas con relativa autonomía, atomizando con ello una acción político-administrativa mínimamente eficiente".⁵¹

Algunos de los indicadores que nos remiten a los excesos en que se incurrió en nuestro país a raíz de la federalización de la educación, los proporciona Juan Prawda; y citaré aquellos pasajes más representativos:

"Acentuada por el acelerado crecimiento de los servicios educativos, la excesiva concentración de los órganos de decisión en el Distrito Federal propiciaba respuestas tardías y fuera de contexto debido a la constante presión política y demográfica. Se establecían planes y programas de manera unilateral, se duplicaban esfuerzos en operaciones comunes, existía la contradicción en la realización de las acciones, se desaprovechaban los recursos disponibles y se negociaba de manera parcial con las autoridades estatales y sindicales".

"El poder que generaron algunas direcciones generales de la Secretaría de Educación Pública responsables de la prestación de los servicios de educación básica previo al

⁵¹ Moreno, Roberto. *La Descentralización... Op. Cit. p. 5.*

proceso de desconcentración -agrega Prawda-, derivado del manejo de los recursos autorizados, fue equivalente al de varios gobiernos estatales juntos. Por ejemplo, la Dirección General de Educación Primaria en los Estados de la Secretaría de Educación Pública ejerció durante el año de 1977 cerca de 17 mil millones de pesos, una suma mayor al presupuesto estatal combinado de los siguientes cinco Estados: Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Sonora y Veracruz. -ni más ni menos que cinco Estados más fuertes de la federación-. El presupuesto que ejerció durante ese mismo año la Dirección General de Educación Media, 5.6 mil millones de pesos, correspondieron al presupuesto estatal combinado de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Durango y Guerrero".⁵²

Con el marco de referencia anterior, se puede imaginar de qué calibre fueron los excesos en que se ha incurrido.

He querido hacer referencia a lo que se denomina la centralización de la educación en México que antecede a la actual y vigente descentralización de la educación.

⁵² Prawda, Juan. *Teoría de praxis de la planeación educativa en México*. México, Edit. Grijalbo, 1984, p. 199.

4 LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

La centralización de la educación en México desde finales del siglo XIX, mediando el brevísimo paréntesis 1917-1921, ha continuado una tendencia ascendente como se ha pretendido demostrar en el capítulo anterior, sin embargo, en los sucesivos períodos presidenciales de Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid, se han intentado llevar a cabo algunas medidas de carácter desconcentrador e incluso, empleando la jerga oficial: Descentralizador.

Durante los dos primeros períodos aludidos, las medidas adoptadas fueron esencialmente de orden desconcentrador, a las medidas impulsadas durante el sexenio (el de Miguel de la Madrid) se afirma, son en consonancia y congruentes con la "descentralización de la vida nacional".

En este capítulo se efectúa un análisis que parte de mediados del sexenio echeverrista, en virtud, de que en materia educativa, se establecen delegaciones regionales de la SEP, en algunos de los Estados de la Federación, con lo cual se inicia a mi parecer la fase desconcentradora.

Teniendo como eje central el renglón educativo, se analiza tomando en consideración algunos otros aspectos del contexto en el que se da la **desconcentración-descentralización** de los servicios educativos en el caso mexicano.

Según las medidas adoptadas en lo que va de la década de los ochenta en el contexto de la administración pública federal, se han definido como prioritarios los sectores de salud y educación para hacer objeto de una descentralización a los estados.

Lo que se puede observar es que, en efecto. Las medidas y acciones adoptadas en el espacio histórico al que se hace referencia, atañe directamente a la desconcentración de los servicios educativos que han ido en aumento. Se inicia con una serie de medidas que se antojan tímidas durante el sexenio de Luis Echeverría; de ahí se pasa a medidas un tanto más radicales cuando se establecen delegaciones en todos y cada uno de los estados de la república y ya recientemente, se intenta otro paquete de medidas que busca llevar hasta donde las condiciones de mantenimiento del régimen lo permita, la descentralización de los servicios educativos.

Las reformas y ajustes que se están dando en el sector educativo, se incorporan ciertamente dentro de las transformaciones que esta

sufriendo la administración pública federal en su conjunto y por supuesto repercute hacia los estados.

La serie de cambios que presenta la administración pública en sus tres ordenes: Federal, estatal y municipal en los últimos años dejan entrever que las relaciones entre el estado y la sociedad en este país empiezan a cambiar, por tanto, también me propongo emitir una modesta opinión en torno de tales cambios desde el lente del sector educativo y específicamente desde algunas de las características que adopta la descentralización de la educación.

4.1 La Descentralización y la crisis del Modelo del Desarrollo Estabilizador.

La actual descentralización tiene como uno de sus antecedentes más importantes la quiebra del llamado modelo del "desarrollo estabilizador" y de las relaciones que el capitalismo mexicano se ve en la necesidad de establecer con el capitalismo mundial que presagian la crisis que se desarrolla durante las décadas de los años setenta y ochenta.

Durante el desarrollo estabilizador como es un lugar común, se mantiene una tasa de crecimiento en un promedio del 10% anual del PIB; los precios y salarios se mantienen estables,

sin embargo para fines de los años setenta esta situación empieza a cambiar drásticamente, si bien es posible en algunos años mantener una tasa de crecimiento significativa, esta estuvo acompañada de una tasa de inflación también elevada, a diferencia de la habida en las dos décadas anteriores (1950-1970). Rivera y Gómez describen la situación económica en los siguientes términos:

La evolución del proceso de acumulación de capital en México durante la década del setenta permite distinguir dos fases claramente diferenciadas. La primera se extiende hasta 1976 y concluye con la profunda crisis económica en ese último año, que implicó una fuerte declinación de la tasa de acumulación de capital y una caída ruinoso del nivel de vida de los sectores asalariados. En esa primera fase, entre 1972 y 1974, tuvo lugar un rápido crecimiento cuyo ritmo del 7% anual era equivalente al de los sesenta y coincidió (hasta 1973) con el boom de la economía mundial. Este último lo favoreció a través de un acelerado incremento de la demanda externa (que provocó un aumento explosivo del precio de los productos primarios) como resultado del

elevado ritmo de la acumulación mundial. La coyuntura mundial se tradujo también en una plétora general de capital en los países industrializados, manifestada por la aceleración de la exportación de capitales. Esto le permitió al gobierno mexicano sostener una política de alto nivel de gastos con base en el endeudamiento externo. No obstante, a causa de los problemas estructurales de la economía mexicana y la subsecuente recesión mundial, el ritmo de crecimiento económico decayó considerablemente en 1975 y se desplomó en 1976, con lo cual la tasa de crecimiento promedio anual del período 1970-1976 en su conjunto fue muy inferior a aquella de la década anterior.

Y más adelante añaden: La segunda fase, que se inicia en 1977, comprende, primero la conclusión de la crisis precedente y desde 1978, un nuevo auge -basado en la canalización de los excedentes obtenidos por las exportaciones de petróleo. El nuevo auge se basaba en un aumento importante de la tasa de plusvalía por obra fundamentalmente del comportamiento de

los salarios reales que descendieron permanentemente a partir de 1976. El auge de la segunda mitad de la década se fundaba también en una racionalización capitalista de la gestión económica del Estado. En estos años en el contexto de una inflación galopante (del 20 al 30% anual) -desconocida durante la vigencia del modelo de desarrollo estabilizador-, se alcanzaron tasas reales de crecimiento de más del 8% en la industria y del 6% en el PIB". ⁵³

Es claro como aquel clima de estabilidad aparente que prevaleció a lo largo de la duración del modelo aludido, desapareció desde el inicio de la década del setenta y para finales del sexenio Lópezportillista el clima había cambiado radicalmente, iniciándose un período de plena crisis, en el cual las tesis descentralizadoras empiezan a ser manejadas de manera reiterativa.

n aspecto que parece va quedando claro estaría explicado en el sentido de que en aquel período en el que se observa un crecimiento económico sostenido no se habla para nada de la

⁵³ Rivera Ríos, Miguel A. y Gómez Sánchez, Pedro. "México: acumulación de capital y crisis en la década del setenta", en: *Revista Teoría y Política*. México, Juan Pablo, Edit, No. 2, octubre-diciembre de 1980, pp. 85-86.

descentralización; es a partir de intermitentes espacios de crisis o cuando ésta se establece de modo estructural, cuando aparece la desconcentración-descentralización como uno de los remedios para paliar la crisis, por tanto, es desde el echeverrismo cuando se inician las acciones desconcentradoras.

En suma, se deja asentada la relación existente entre la descentralización y la agudización de los problemas económicos derivados de una mayor vinculación del capitalismo mexicano al capitalismo mundial.

4.2 La Descentralización de la Administración Pública Federal.

La descentralización de la vida nacional en general y de la administración pública federal tienen ángulos que es necesario explorar, con el objeto de formar una idea más precisa del significado de la descentralización de la educación en México; se abordan algunos de estos aspectos: José Chanes Nieto apunta algunas reflexiones fundamentales en torno del contenido de la descentralización en la administración federal y afirma:

La descentralización de la vida nacional es respuesta a la centralización política, económica, cultural y administrativa en la capital de la república, respecto al país y en las grandes ciudades con relación a las entidades federativas... La política de descentralización afirma y otorga en consecuencia un alto valor a un pueblo concreto, como el mexicano, de carácter heterogéneo. En nuestro país -agrega Chanes Nieto-, la multiplicidad de centros de impulso político crea las oportunidades, la viabilidad y la motivación para la democracia.

El mismo autor señala que por ello, la descentralización de la vida nacional incluye y rebasa con mucho cualquier diseño de descentralización y desconcentración administrativa, muchas veces favorecedoras de la centralización. La descentralización de la vida nacional es imposible si falta el reconocimiento efectivo y llevado a todos los niveles y ámbitos de la administración federal, de que las comunidades regionales tienen núcleos o centros de poder político reales o potenciales, demandantes de una descentralización de atribuciones y recursos en su favor, sin condiciones ni ataduras. Los principios y las normas jurídicas de alcance nacional

bastan para asegurar cohesión y coherencia en la diversidad.

En este contexto de ideas, Chanes Nieto asienta que tendrá que instrumentarse con mayor precisión el sistema de responsabilidades y los mecanismos políticos y administrativos para asegurar la unidad de la nación y garantizar la ausencia de fracturas en la misma. En consecuencia, a una mayor responsabilidad de las autoridades locales, corresponderá un incremento en los medios para exigírsela; pero en el ámbito también local y no centralizar de nueva cuenta por la vía del sistema de responsabilidades.⁵⁴

- La administración federal puede descentralizarse - afirma Chanes Nieto-, transfiriendo competencias, instituciones o recursos a estados y municipios o incrementar la participación de los mismos en decisiones federales que les atañen, mediante:
- La distribución a estados y municipios de funciones que legalmente corresponden a

⁵⁴ Chanes Nieto, José. "La descentralización en la administración pública, en: Gómez Collado, Roberto (compilador). *Avances del Derecho Administrativo, Económico y Social*. México, INAP, serie Praxis, No. 68, 1985, pp. 129-130.

la administración federal o que ésta ha ido asumiendo.

- Leyes federales cuya aplicación quede a cargo de los estados o de los municipios, como ya sucede por ejemplo en materia de asentamientos humanos; entre otros casos estarían la salvaguarda del patrimonio cultural de la nación o del medio ambiente, la capacitación y adiestramiento de trabajadores, la seguridad e higiene en el trabajo, la vivienda, la protección del consumidor.
- La institucionalización de la participación de los estados y municipios en el sistema nacional de planeación democrática y la de los municipios en la estatal, al igual que en los programas federales a realizarse entre ellos, tanto en su elaboración como en su ejecución y evaluación.

- La sesión total o parcial de organismos descentralizados, empresas de participación estatal o de fideicomisos que actúan en su territorio.
- La incorporación de estados y municipios como accionistas o miembros de los órganos directivos de organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos que actúan en su territorio.
- La transmisión a estados y municipios de acciones de empresas privadas en poder del gobierno federal que operan o se encuentran domiciliadas en su territorio.
- El establecimiento de obligaciones para los estados en la Constitución.
- La definición legal de las atribuciones que de hecho asumen las autoridades federales, tales como las relativas al

deporte, recreación, turismo o aspectos agropecuarios.

- La redistribución de las facultades fiscales de la función social educativa y la de salud (las dos últimas ya se han iniciado)
- La transferencia en todo caso, de los recursos correspondientes y de las fuentes de ingreso que garanticen su cumplimiento futuro.
- Fundamentalmente, la eliminación de todas las tendencias centralizadoras, pues mientras perduren, el federalismo, la descentralización de la vida nacional y la sociedad igualitaria, será en la mayoría de sus manifestaciones meras expectativas sin posibilidad de realización.

En suma -abunda Chanes Nieto-. Ojalá la descentralización en la administración federal aproveche las experiencias, evite las confusiones, para pasar de la concepción a la acción, de

los programas a su ejecución, de las palabras a los hechos, de una administración que cada vez se sirve más a sí misma a una que cada día sirva más a la comunidad, de una de desconfianza a una de confianza, de una luz roja a una luz verde. De no ser así habrá frustración y desconfianza creciente que pueden manifestarse, además de los comentarios irónicos y desahogos verbales, en las urnas o en hechos que pongan en peligro la tranquilidad pública.⁵⁵

Lo anterior era escrito por José Chanes Nieto durante 1984, para julio de 1988, cuatro años después se ratificaban algunas de las consecuencias señaladas por el autor.

Por su parte Omar Guerrero al disertar acerca de la viabilidad de la Descentralización Administrativa que pudiera darse en nuestro país quizá se está dando de manera muy reservada afirma que:

"La descentralización no es tarea nada fácil, sino todo lo contrario. La descentralización administrativa es una vía reformista de la transformación del Estado mexicano; por tanto, no tiene nada de revolucionaria y sin embargo, puede ser sumamente radical y agrega que ni las revoluciones ni las

⁵⁵ *Ibid*, pp. 136-141.

reformas inspiran adhesiones inmediatas ni unánimes. Es más, las segundas pueden tener tantos enemigos como las primeras. Las reformas habidas en los Estados centralizados heredados por el absolutismo, fueron obstaculizadas encarnizadamente por las aristocracias terratenientes, cuyos intereses eran afectados directamente".

Más adelante añade que en los modernos Estados capitalistas de la actualidad, en los que priva la idea del Estado burgués de derecho, las reformas administrativas no son tarea fácil, mucho menos en aquellos que son altamente centralizados. Inclusive, en Estados federales la descentralización administrativa puede ser extraordinariamente difícil, cuando persiste una tradición de centralización centenaria, como ocurre en nuestro país. Por tanto, la descentralización debe estar avalada por una firme decisión de llevarla a cabo, teniéndose en la mente la **Razón de Estado**. La descentralización es una decisión trascendental en el tiempo porque afectará a las generaciones futuras; ello obliga a que se conciba al Estado en su dimensión natural de institución que, como hemos dicho, está fincada en la **Razón de Estado**.

Finalmente, Omar Guerrero afirma que la descentralización es viable siempre y cuando el camino seguido -la reforma-

sea radical. Una reforma tibia es tan inútil como el no haberla iniciado. Puede ocurrir que la necesidad impele a la decisión, como está pasando en México y sin embargo, la decisión debe ser capaz de adelantarse y guiar a la necesidad para intentar controlar el proceso de descentralización. El cambio por vía de la descentralización puede ser inducido, **siempre y cuando se esté a tiempo; hoy día aún estamos a tiempo, mañana ya no.**⁵⁶

La descentralización de la vida nacional, tiene múltiples facetas y aspectos que tienen que ser considerados, igualmente sucede con la de la administración pública federal y en este mismo contexto decíamos de la educación, con las ideas anteriores se ha querido explorar en que consiste la descentralización en lo general y en lo particular, así como la prospectiva sobre la cual pueda desarrollarse ésta, se continua ahora al análisis de lo que ha sido el proceso de la descentralización de la educación en México desde el año de 1973 en que se abren unidades de servicios "descentralizados", en nueve regiones distribuidas en el país.

⁵⁶ Guerrero, Omar. "Descentralización de la Administración Federal: Procesos y consecuencias", en *RAP*, No. 63-64, México, INAP, 1986, pp. 36-37, subrayado personal.

4.3 **La Desconcentración de la Administración de la Educación en México.**

La desconcentración de la administración pública en el marco de la reforma administrativa del gobierno federal para el caso particular de la Secretaría de Educación Pública, se inicia oficialmente desde principios de 1978.

"Desconcentrar en el contexto de la Secretaría de Educación Pública significa acercar el poder de decisión y solución de problemas al lugar mismo en donde se prestan los servicios".⁵⁷

Así se concebía a la desconcentración, tendiente a eficientar la prestación de los servicios educativos en todo el país.

4.3.1 **La Fase de Coordinación.**

Se reconoce y ubica como primera etapa de la desconcentración administrativa, la correspondiente a la "Coordinación", derivada precisamente de la desvinculación y falta de comunicación entre los diversos representantes de la SEP en los estados que,

⁵⁷ *Secretaría de Educación Pública. Manual General de Organización de las Delegaciones Generales. México, agosto de 1980, p. 11.*

llegaron a ser hasta en número de 17, por tanto, la "Coordinación" se presentó como una necesidad urgente e indispensable para la primera etapa de la desconcentración.

"Esta etapa se inició estructurando bajo la delegación lo que existía como unidades y subunidades de Servicios Descentralizados primer intento global de desconcentración para trámites administrativos en 1973- y formando el foro a través del cual surgiera la coordinación".⁵⁸

Se considera que la primera etapa estuvo cubierta totalmente para mediados de 19980, contándose para ello con programas diseñados por los delegados generales y con los avances globales de las metas propuesta por la Secretaría, -según lo que se asienta en el propio manual-.

Acto seguido, se inició una segunda etapa, la cual consistió en preparar las acciones para la desconcentración en cinco niveles educativos claramente definidos: preescolar, primaria, secundaria,

⁵⁸ *Ibid*, p. 13.

secundaria técnica y normal, así como sus servicios de apoyo. Para llevar a cabo esta etapa se elaboraron varios instrumentos de orden técnico que procedieron a la planeación de la desconcentración de los servicios en los niveles y modalidades del sistema educativo nacional citados anteriormente.

Se diseñaron cinco manuales de operación correspondientes a cada uno de estos niveles en los que se detallan las funciones y límites de autoridad que se transfieren a las delegaciones, así como los que se conservan en los órganos centrales.

Esta que fue la segunda etapa se continuó perfeccionando durante lo que restó al período presidencial de López Portillo.

En 1980 se decía: "La implantación de los sistemas desconcentrados se ha hecho periódicamente conforme se avanza. Sin embargo, las delegaciones atienden ya los principales procesos; Organizan las inscripciones y reinscripciones, establecen los calendarios de exámenes, tramitan los movimientos administrativos, distribuyen materiales, organizan el otorgamiento de

becas y expiden los certificados de grado y de materia".⁵⁹

El objetivo que se definió consistía en que al finalizar ésta, los órganos centrales se desprendieran de todas las actividades operativas en los estados y conservaran sólo las del Distrito Federal (operación) e incrementaran y perfeccionaran las de carácter las de carácter normativo, evaluación y control a nivel nacional.

La tercera etapa de la desconcentración implicó desarrollar un proceso similar al anterior que abarcó los siguientes niveles y modalidades del sistema educativo nacional: Educación para adultos, educación indígena, educación física, publicaciones y bibliotecas, incorporación y revalidación y profesiones; servicios que mantenían y mantienen sus propias características y especificidades.

En suma, se consideraba a dos años y medio de haberse iniciado de manera más expresa el proceso desconcentrador, es decir, para mediados de 1980 se

⁵⁹ *Ibid.*

habían logrado establecer programas y presupuestos a nivel estatal, se habían reformado las disposiciones jurídicas y administrativas, se habían reestructurado las áreas centrales y las delegaciones generales, se habían desconcentrado las principales decisiones y trámites en materia de recursos humanos, materiales y financieros y se habían además organizado en las delegaciones procedimientos de control escolar, becas y profesiones, es decir, se estaba avanzando en racionalizar la centralización... **desconcentrando**.

4.3.2 Marco Normativo de la Desconcentración.

La desconcentración administrativa llevada a cabo por la Secretaría de Educación Pública estuvo normada en lo fundamental por las siguientes bases jurídicas:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 17, publicada en el Diario Oficial de fecha 29 de diciembre de 1976, en la cual se consigna: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos podrán contar con

órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

- Ley Federal de Educación, publicada en el Diario Oficial el 29 de noviembre de 1973.
- Acuerdo por el que se establecen Delegaciones Generales de la Secretaría de Educación Pública en cada Estado de la República. Publicado en el Diario Oficial el 22 de marzo de 1978. Integrado por cuatro considerandos, entre los que se destaca el tercero que a la letra dice: *"Que para llevar a cabo sus labores en forma eficiente y coordinada y para aprovechar al máximo todos los recursos disponibles y acelerar el proceso educativo en cada entidad federativa, es necesario adecuar la estructura administrativa de la Secretaría".*

A los considerandos se agregan nueve artículos y finalmente siete artículos transitorios.

- También se modifica el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública y la publicación correspondiente se realiza en el Diario Oficial de fecha 4 de febrero de 1980.

En este caso, la desconcentración administrativa queda normada en el Capítulo V que comprende los artículos del 51 al 54.

4.4 La Fase de la Descentralización de la Educación en México.

Concluida la fase y etapas de la **Desconcentración Administrativa**, en el lenguaje y perspectiva oficial, se pasa a la fase de la descentralización de la vida nacional en lo general y de la educativa en particular.

Lo anterior descansó en una de las estrategias fundamentales planteadas desde la campaña emprendida por Miguel de la Madrid y desde luego también provocada por la aguda crisis

que para entonces acusaba al país en todos los órdenes de la vida económica, política, social y cultural.

Las tesis sobre el Federalismo y la Descentralización de la Vida Nacional, fueron planteadas por Miguel de la Madrid desde el inicio mismo de su campaña y se hicieron expresas en los discursos: De Apatzingán el 14 de octubre de 1981; de Tuxtla Gutiérrez el 5 de enero de 1982; ante la Federación de Abogados Mexicanos, el 7 de mayo de 1982; de León, Gto. el 25 de mayo de 1982 y el de San Juan del Río, Qro. el 30 de mayo del mismo año.

Además, se instituyó por parte de Miguel de la Madrid el 10 de marzo de 1982, una Comisión Nacional de Estudios sobre Federalismo y Descentralización de la Vida Nacional, como un órgano colegiado del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) del PRI, que reunió expertos en materia jurídica, financiera, fiscal, de planeación, así como de gobierno y asuntos políticos.

A nivel de los estados de la federación, "para conocer y articular las demandas de la población sobre federalismo y descentralización de la vida nacional, en el seno de los Comités de Estudios Políticos, Económicos y sociales

(CEPES), se integraron comités de estudio sobre el tema, con el propósito de promover la presentación de ponencias, trabajos, celebrar reuniones regionales, estatales, municipales, propiciando con esto la participación activa de la ciudadanía en general".⁶⁰

Y en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 del Poder Ejecutivo Federal y a partir de que se reconoce que "El proceso histórico de formación del Estado Nacional obligó a que la Federación intensificara sus esfuerzos para que el país se desarrollará como Nación independiente dentro de un orden social justo. La educación formó parte de ese empeño y el gobierno federal hubo de aumentar aceleradamente la cantidad de profesores, empleados, recursos materiales y financieros, creando así un aparato burocrático cuyas dimensiones dificultan actualmente la prestación del servicio, elevan su costo y disminuye su calidad. La centralización excesiva de la administración de los servicios educativos ha obstaculizado el cabal ejercicio de la acción normativa de la Secretaría de Educación Pública y la creatividad pedagógica y administrativa de profesores, inspectores y funcionarios".

⁶⁰ *Memoria, reunión popular para la planeación, federalismo y descentralización de la vida nacional, México, 1982, p. 115.*

Por tanto, dentro de las líneas generales de acción del plan y teniendo en mente el mejoramiento en la prestación de los servicios del sector, se plantea la Descentralización y mejoramiento de la prestación de los servicios y se establece:

La descentralización de la educación básica y normal constituye una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de la educación y auspiciar la participación de la comunidad. De igual forma, la descentralización de los servicios culturales impulsará el desarrollo regional de estas actividades.

La descentralización educativa será instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos. Se fortalecerá así el Federalismo y se estimulará el desarrollo regional... - más adelante se añade que-, en el proceso de descentralización se garantizarán en todo momento los derechos del magisterio.

Para el año de 1984 en el Decreto por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, se ratifican las tesis descentralizadoras, incluso en el diagnóstico se hace una glosa del proceso seguido de

desconcentración-descentralización, iniciado en 1973, se reconoce los excesos de la centralización y se refrenda la necesidad de la consecuente descentralización. Se asienta que:

Se ha avanzado en el proceso descentralizador, aunque subsisten obstáculos. Es necesario -se agrega-, consolidar el sistema de contabilidad integral, para disponer de información oportuna y fortalecer el control del ejercicio presupuestal, tanto de las áreas centrales de la Secretaría, como de las unidades de servicios educativos a descentralizar, las cuales a partir de 1983, reemplazaron a las delegaciones estatales.

Se dice, que se ha logrado una sólida estructura de procesamiento de datos, pero persisten deficiencias en la coordinación entre las áreas de personal, pagos, información administrativa y recursos financieros, para lograr la eficiencia de la administración. Puede concluirse señalando que la hipertrofia a la que ha llegado el sistema educativo nacional, la inercia de un aparato burocrático-administrativo con las dimensiones nombradas y el cúmulo de prácticas, usos y costumbres que se han generado a lo largo de seis décadas,

constituyen la principal problemática a la que se enfrenta el sector.⁶¹

Postulada la llamada "Revolución Educativa", entre sus objetivos se planteaba: "Regionalizar y desconcentrar la educación básica y normal, -igualmente-, la educación superior, la investigación científica y la cultura".

Finalmente, entre los programas, se incluye el correspondiente a la Administración de los recursos del sector y entre sus objetivos se asienta en el segundo: Coadyuvar al fortalecimiento y agilización del proceso de descentralización mediante una racional utilización de los recursos.

Hasta el momento, se ha pretendido delimitar las dos fases de que consta todo el proceso, es decir, la correspondiente a la desconcentración y a la descentralización, paso ahora a efectuar una serie de precisiones desde la perspectiva de la propia Secretaría de Educación Pública.

⁶¹ *Antología de la planeación en México (1917-1985), Tomo 14, Bienestar Social (1982-1985), México, SSP, FCE, pp.246-247.*

4.5 La Desconcentración-Descentralización.

En primera instancia se afirma que en el sector educativo se distinguen claramente los procesos de descentralización y desconcentración. El primero se refiere principalmente a la educación básica y normal, y el segundo a otros servicios educativos y culturales que proporciona la SEP.⁶²

En este sentido, la descentralización se concibe como el proceso mediante el cual el gobierno federal delega facultades para planear, tomar decisiones, administrar los servicios públicos y transfiere recursos e infraestructura necesarias para la operación de dichos servicios a una autoridad local, que legalmente pueda realizar esas funciones dentro de un área geográfica y política determinada. La Federación conserva las funciones de regulación, supervisión y evaluación, a efecto de garantizar la homogeneidad en la prestación de los servicios, por tanto, se tiene por objeto propiciar la participación de las comunidades y la expresión de su voluntad para facilitar el desarrollo de las regiones de acuerdo con su tendencia natural.

⁶² *La Descentralización Educativa, avances de un proyecto nacional. México, SEP, 1986, p. 39.*

Por lo que a la desconcentración corresponde, esta se concibe como un proceso en el que un órgano central, mediante un ordenamiento jurídico, delega competencias de trámites y facultades de decisión, así como su representación formal a órganos jerárquicamente subordinados a él, en un marco de acción dentro de un ámbito territorial determinado. Tiene por objeto acercar el poder de decisión y solución a los problemas en el lugar mismo donde se presta el servicio.⁶³

Entre las acciones que ha sido menester desarrollar por la SEP, a fin de crear la infraestructura necesaria para ser posible el proceso de descentralización de los niveles de educación básica y normal, se encuentran las siguientes:

- El 8 de agosto de 1983 se publicó en Diario Oficial de la Federación, el decreto por medio del cual el Ejecutivo Federal faculta a la SEP para proponer a los gobernadores de los Estados la celebración de acuerdos de coordinación, en el marco de los convenios únicos de desarrollo, a fin de establecer un comité consultivo para la descentralización educativa en cada entidad federativa.

⁶³ *Ibid*, pp. 39-40.

Dichos comités consultivos se establecieron en diversos Estados de la República, presididos por los gobernadores de los Estados e integrados por representantes de la SEP del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, del Instituto de Seguridad y servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y un representante del área educativa del gobierno de cada entidad.⁶⁴

El propio ordenamiento, provocó la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría, a fin de reorganizar a las delegaciones generales, cambiando su denominación por Unidades de Servicios Educativos a descentralizar, con el propósito de facilitar la realización de los cambios internos que requiere el proceso de descentralización.

Asimismo -indica la SEP-, desapareció la Dirección General de Delegaciones y se creó la Coordinación General para la Descentralización Educativa, la cual tiene por objeto auxiliar al titular de la SEP en la ejecución de las medidas que requiere el proceso de descentralización y ejercer las atribuciones que tenía conferidas la Dirección General de Delegaciones. Para dar cumplimiento a estos aspectos, la

⁶⁴ *Ibid*, p. 41.

Coordinación General quedó integrada por las Direcciones Generales de Control Operativo y de Concertación.

- El 20 de marzo de 1984 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que establece los lineamientos que orientarán las acciones de descentralización de los servicios de Educación Básica y Normal.

Asimismo, se añade, que se contemplaba la creación en cada entidad federativa del Consejo Estatal de Educación Pública y la Dirección de Servicios Coordinados de Educación. El primero tiene por objeto 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.

La Dirección de Servicios Coordinados de Educación, por su parte, se encarga de administrar en forma conjunta los servicios federales de educación básica y normal y los servicios estatales de educación, **con sujeción a los planes y programas que establezca la SEP.**⁶⁵

⁶⁵ *Ibid*, pp. 42-43, subrayado personal.

4.5.1 Síntesis del marco normativo de la Descentralización de la Educación en México.

El marco normativo de la segunda fase, aquella correspondiente a la denominada descentralización de la educación, puede resumirse en el contenido de las siguientes leyes, decretos, programas y reglamentos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley Federal de Educación;
- Ley de Planeación
- Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de Descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal.
- Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los gobiernos estatales, la celebración de Acuerdos de Coordinación en el

marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa;

- Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso;
- Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Mediano Plazo denominado Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (1984-1988);
- Acuerdos de Coordinación para la descentralización de la Educación Básica y Normal que celebran por una parte, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría..., y por la otra, los gobiernos de los estados... Estos acuerdos se fueron estableciendo paulatinamente con los gobiernos de los estados, hasta concluirlos en 1987 con la totalidad de las entidades federativas.
- Plan Nacional de Desarrollo;

- Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (1984-1988);
- Acuerdo sobre el Funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal;
- Circular número 02/86 por la que se acuerda el establecimiento y operación del Comité Sectorial de Educación Pública, Cultura, Recreación y Deporte (COSECRED), en cada entidad federativa conforme a las bases que se indican;
- Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.⁶⁶

Se ha efectuado una reseña y análisis del proceso de desconcentración-descentralización de la educación en nuestro país en el período comprendido entre los años de 1973 y 1986 inclusive, en donde se han reunido los elementos fundamentales que permitirán llegar a las conclusiones finales de la presente investigación.

⁶⁶ *Consúltase: Ibid, pp. 127-197.*

Resulta claro que en las dos fases analizadas desconcentración-descentralización, la centralización político-administrativa se mantiene prácticamente intocable, casi afirmaría hasta reforzada.⁶⁷

Podemos afirmar en principio que la desconcentración-descentralización de la educación en México, en el contexto de las transformaciones que sufre la administración pública en los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal es sumamente reciente y por tanto, joven.

Si se parte de que el proceso antes aludido, arranca tímidamente de 1973, para el año de 1988 y principios de 1989, se estará hablando de solamente 15 años; en este sentido, al lado del proceso de centralización, se observa que no hay término de comparación; la inercia

⁶⁷ Susan Street llega entre otras de sus reflexiones refiriéndose a la fase de la desconcentración administrativa a concluir que "Con restricción del papel de las delegaciones a la provisión de información y a servir de instancias de control de los niveles subordinados, se ha ampliado el ámbito de intervención del Estado. Mientras se desconcentra "lo administrativo", se guardan celosamente en el centro las decisiones sobre la política educativa y sobre el contenido mismo de la educación; es decir, se mantiene centralizada la gestión y regulación de los cambios ideológicos. Esto significa que la desconcentración está avalando y consolidando las tareas administrativas del personal docente, a la vez que protege la ya centralizada función "académica", encargada a cuerpos de especialistas que están alejados de la práctica educativa cotidiana. La participación magisterial queda canalizada hacia las reivindicaciones "propias" de los trabajadores al servicio del Estado, y por tanto, susceptible a los mecanismos de control operantes en el SNTE, aunque estos mecanismos hayan sufrido desajustes importantes". Street, Susan. "Burocracia y Educación: Hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP)", en: *Revista de Estudios Sociológicos*. 1:2, México, 1983, pp. 258-259.

centralizadora resulta avasalladora, sin embargo, en la lógica y racionalidad del régimen político, la descentralización parece ser la fórmula más conveniente para enfrentar la crisis actual en todas sus manifestaciones.

Sin embargo, la tarea no se antoja fácil, ni mucho menos, si bien el régimen que recién comienza ha ratificado en lo fundamental las tesis "descentralizadoras", el camino por recorrer, es aún largo y sinuoso. Las manifestaciones de cambio que ha evidenciado una parte considerable de la sociedad mexicana han orillado al régimen a tomar medidas que se son contrarias a un genuino desarrollo político, sin embargo, es quizá aún prematuro emitir juicios definitivos, por lo que se considera que lo saludable es hablar de posibles tendencias.

En este sentido, coincido con Ricardo Uvalle que el régimen presidencial mexicano vive procesos de cambios provocados en la base de la sociedad civil, que también inciden en la superficie del Estado y en los distintos espacios que configuran el mosaico nacional del país. La lógica del poder presidencial no responde

a condiciones fortuitas, aisladas o simplistas. Por el contrario, los movimientos de la sociedad, los conflictos que en ella se generan y el reacomodo de posiciones de poder, son factores que influyen en forma significativa en el ejercicio del poder que realiza la institución presidencial.

Más adelante añade: En medio de complejas realidades, donde concurren tanto, relaciones económicas como de poder político, el régimen presidencial necesita recuperar terreno y liderazgo para conducir con más fuerza a la sociedad, asegurando de este modo, que la dirección del Estado no sea objeto de disputas estériles que trastornen la vida del país.

Hay estrategias para que el Estado, sin desatender a la sociedad, responda con eficacia a los retos derivados del comportamiento de los individuos y las clases sociales. Tanto la descentralización de la vida nacional como el estímulo a la participación política, son medios que el poder estatal tiene a su alcance para fortalecer a la sociedad, sin dejar de fortalecerse a sí mismo. Esta tarea descansa fundamentalmente en la capacidad del régimen presidencial, para recrear, inducir y asegurar

las transformaciones que el país requiere, es decir, que dé muestras de un genuino desarrollo político o en la jerga de moda, de modernización política y por supuesto administrativa.⁶⁸

Las tendencias que seguirá en el corto y mediano plazo la administración de la Educación en México, me parece, buscarán revertir la centralización administrativa aunque de manera pausada, en virtud de que se tendrán que vencer fuerzas e inercias centralizadoras fuertemente arraigadas, que son un lastre para poder agilizar el proceso y por otro lado, se agudizará necesariamente la centralización gubernamental.

⁶⁸ Uvalle, Ricardo. "Tiempos Históricos del Poder Presidencial en México, en: *Revista Teoría y Práxis Administrativa*, Vol. 1, No. 3, julio-septiembre de 1987, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, A.C., p. 85.

CONCLUSIONES

- 1 -

La centralización político-administrativa, constituye un proceso histórico y como categoría de análisis, permite explicar las sucesivas fases por las que ha atravesado la formación, desarrollo y consolidación del moderno Estado burgués de derecho, incluido su antecedente inmediato, representado por el Estado absolutista, en este sentido, se coincide en lo fundamental con Alexis de Tocqueville cuando afirma que la "centralización no es un producto de la revolución (se refiere a la Revolución Francesa), sino del antiguo régimen.

- 2 -

La centralización gubernamental y la centralización administrativa, tienen sus propias especificidades; en los regímenes federales clásicos, tiende a desarrollarse la centralización gubernamental, no así la administrativa, traduciéndose ésta última en una descentralización administrativa, sin embargo, existen regímenes políticos autodenominados federales con una amplia tradición centralista, heredada por la monarquía absoluta, en que ambas centralizaciones pueden llegar a coincidir, como es el caso mexicano.

En los regímenes unitarios la centralización gubernamental y administrativa, tienen un desarrollo paralelo, tal es el caso francés para señalar quizá el más típico.

- 3 -

Carlos Marx acuña y desarrolla la ley de la centralización de la administración pública del Estado capitalista, al referirse a aquella tendencia que siguen los estados modernos de unificar el control político y la dirección administrativa de la sociedad civil, en un espacio jurisdiccional específico, propio de la delimitación de los estados-nación.

Asimismo, explica por medio de esta ley el proceso de definición del espacio público y privado y de la subfunción de la sociedad al Estado, bajo la égida de la nueva clase dominante: la burguesía.

- 4 -

Durante el segundo cuarto del siglo XIX, se desarrolló en España un debate en el contexto del desarrollo de la ciencia de la administración pública, en el cual se puso en la balanza las ventajas e inconvenientes de la centralización, es decir, de la prevalencia o conveniencia de la centralización o de la descentralización. Tal

debate coincidió con el ascenso y fortalecimiento del "interés general", por sobre de los intereses locales, provinciales y regionales, inclinándose como la historia registra el fiel de la balanza por la centralización.

La polémica aludida, imprimió un fuerte impulso al estudio de categorías y conceptos como los mencionados fuertemente vinculados a las condicionantes y determinantes históricas propias de la realidad hispana de la época señalada.

- 5 -

La descentralización administrativa como categoría histórica, da razón en gran medida de la vida política prevaleciente en las repúblicas federales y, fundamentalmente de la vitalidad manifestada y desarrollada en el ámbito local y/o municipal, es decir, de la capacidad autogestiva y del desarrollo político que es propio de aquellos países en que la descentralización administrativa tiene lugar.

Asimismo, es entendida la descentralización administrativa como prevaleciente al negarse la síntesis de la centralización gubernamental y administrativa.

- 6 -

Por lo que toca al caso mexicano, este guarda una tradición fuertemente centralista, desarrollada desde la época de los tlatoanis y que a lo largo de los 300 años de vida colonial se vio atizada desde la metrópoli, ubicándose su momento culminante cuando se implanta en la Nueva España la tradición franco-española concretada en el régimen de intendencias, que por otro lado, sentó las bases de organización administrativa que perfiló al México moderno.

- 7 -

En México, se conjugó recién inaugurada la nueva nación con república independiente con un régimen federal, la centralización gubernamental y la administrativa, esto es, a pesar de haber surgido a la vida independiente como república federal, las condiciones no favorecieron el desarrollo de la descentralización administrativa, salvo breves manifestaciones habidas durante la primera república federal de México (1824-1835) en que algunos estados llegaron a plantear incluso su desvinculación de la República.

- 8 -

La política y la administración educativa se transformó en una relación social Estado-sociedad de la mayor importancia desde la segunda mitad del siglo pasado, puesto que se depositó en la misma la tarea de conformar una conciencia nacional que hiciera presente al Estado en el seno de la sociedad, además de influir en el desarrollo moral e intelectual de los individuos y de las clases, en este sentido, el quehacer educativo estatal, constituyó un dispositivo fundamental para lograr la unidad civil de la nación.

- 9 -

El espíritu del constituyente del 17 en la esfera educativa que depositó en manos de los estados y municipios la labor educativa, fue inmediatamente rectificado, a través de enarbolar la bandera de la federalización de la enseñanza y encaminar al país por la senda de la centralización en el renglón de la política y la administración de la educación, por medio de la labor desplegada por la dependencia creada para tal fin: La Secretaría de Educación Pública (SEP).

- 10 -

En el caso mexicano, la conjunción de la centralización gubernamental y administrativa es una realidad que se ha venido refrendando y acentuando con el transcurso del tiempo, en el sector educativo aquella también se ha expresado, así, la suma de ambas genera una hipercentralización, ésta última también se ha dado en el despliegue de los servicios educativos cualitativa y cuantitativamente, tal es el caso de algunas Direcciones Generales de la SEP que llegaron a manejar mayor presupuesto que el de varios estados juntos.

- 11 -

Existe una relación muy estrecha entre el modelo de crecimiento y desarrollo seguido por el país y las políticas adoptadas en materia de desconcentración y descentralización del quehacer gubernamental, así, las primeras acciones desconcentradoras en el sector educativo, coinciden con la quiebra del modelo conocido como el desarrollo estabilizador.

- 12-

La descentralización de la administración pública federal en su conjunto, es un esfuerzo tendiente a racionalizar la aguda centralización que acusa el país en los ámbitos fundamentales de la vida nacional: Económico,

político y social, en el cual se definen como prioritarios los sectores de salud y educación.

- 13 -

La descentralización de la vida nacional, se considera como la estrategia fundamental definida por el régimen de De la Madrid, para enfrentar y administrar la crisis que vive el país, agudizada en la última década, tal estrategia se traduce en socializar la escasez característica de los períodos de crisis, buscando involucrar y responsabilizar de mayores cometidos a estados y municipios así como a la sociedad civil, lo cual debe traer como contrapartida una mayor dosis de participación política y vida democrática.

- 14 -

La primera fase de la descentralización de la educación en México, corresponde a la de coordinación, con la cual se buscó imprimir una mínima o mayor coherencia a la actividad desarrollada por la dependencia central (SEP), en los estados de la federación, misma que llegó a extremos del absurdo, durante la década de los años sesenta y los primeros de la siguiente.

La siguiente fase, corresponde a una desconcentración de servicios del centro a la periferia, para lo cual ha sido menester definir un marco normativo en un esquema de concertación entre la federación, los estados y los órganos sindicales, que impida violentar el llamado pacto federal.

Considero que la fase que se vive a partir del Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica de mayo de 1992, añade elementos promisorios a los procesos descentralizadores; sin embargo, es pertinente destacar que aún persisten ingredientes que parten del centro y que limitan fuertemente la aludida descentralización.

Actualmente, a pesar de ser calificada desde la óptica oficial como descentralización, aún no supera la fase de desconcentración de servicios; son aún muy incipientes los esfuerzos por encauzar al país por la senda de la cultura de la descentralización. Debo subrayar las manifestaciones de autonomía de la sociedad civil expresadas durante el año electoral de 1988, sin embargo el camino de la descentralización es aún largo y sinuoso.

- 16 -

En términos prospectivos cabe esperar que se encamine a la sociedad a transitar por el camino que nos guíe hacia una descentralización administrativa, manteniéndose incólume la centralización gubernamental e incluso reforzándose, como es de esperar de un régimen que se autodenomina representativo, democrático y federal.

BIBLIOGRAFÍA

Alamán, Lucas. **Documentos diversos (Inéditos y muy Raros)**. México, Edit. Jus, Tomo tercero, 1946.

Antología de la planeación en México (1917-1985), tomo 14, Bienestar Social (1982-1985). México, SPP, FCE.

Bastida Mora, Jaime. **La teoría de la centralización de la Administración Pública del Estado Capitalista**, formación y desarrollo en la centralización en México. -Tesis de maestría, Toluca, Edo. de México, FCPyAP, 1988.

Díaz Casillas, José F. **La Administración Pública Novohispana**. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1987.

El Movimiento Educativo en México. México, UNAM, Dirección de Talleres Gráficos, MCMXXII.

Fuentes Curiel, Magdalena y Ma. Rosa Elodia Juárez S., **La Administración Educativa en México, 1920-1928**. México, UPN -Tesis de licenciatura, 1987.

Gómez Collado, Roberto (Compilador). **Avances del Derecho Administrativo, Económico y Social**. INAP, 1985.

Guerrero Orozco, Omar. **Introducción a la Administración Pública**. México, Edit. HARLA, 1986.

La Descentralización Educativa, avances de un proyecto nacional, México, SEP, 1986.

Marx, Carlos y Engels, Federico. **Obras Escogidas**, dos tomos, Moscú, Edit. Progreso, 1970.

Memoria, Reunión popular para la planeación, federalismo y descentralización de la vida nacional, México, 1982.

Meneses, Ernesto. **Tendencias Educativas Oficiales en México, 1911-1934**. México CEE, 1986.

Mora, José María Luis. **México y sus Revoluciones**. México, Edit. Porrúa, 1977.

Prawda, Juan. **Teoría y Práxis de la planeación educativa en México**. México, Edit. Grijalbo, 1984.

Rabasa, Emilio. **La Constitución y la Dictadura.** México, Edit. Porrúa, 1976.

Real Ordenanza para el Establecimiento e instrucción de intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España. México, UNAM, Edit. Facsimilar, 1986.

Schleifer, James T. **Como nació "La Democracia en América de Tocqueville.** México, FCE, 1984.

SEP. **Manual General de Organización de las Delegaciones Generales.** México, agosto de 1980.

Tena Ramírez, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano.** México, Edit. Porrúa, 1975.

Tocqueville, Alexis de. **El Antiguo Régimen y la Revolución.** Madrid, Alianza Editorial, 1982.

Uvalle Berrones, Ricardo. **El Gobierno en Acción.** México FCE, 1984.

Faya Villesca Jacinto. **"Administración Pública Federal" La nueva estructura.** México, Edit. Porrúa, 1979. 675 p.

Glaser, Robert y otros. **Especificación de Objetivos de la Educación.** 2a. de. México, Edit. Guajardo, 1974. 102 p.

Pichardo, Pagasa Ignacio. **10 Años de Planificación y Administración Pública en México.** V. 2. México, Edit. Instituto de Administración Pública, 1972. 224 p.

Posse, Juan Luis. **Administración de proyectos.** México, De. UNAM/Fac. de Ciencias Políticas y Sociales, 1981. 62 p.

Solana, Fernando y otros. **Historia de la Educación Pública en México.** Edit. Especial para la SEP/FCE, 1982. 645 p.

Solana, Fernando. **Memoria 1976-1982, Y Política Educativa.** México, Edit. SEP, 1982. 503 p.

Universidad pedagógica Nacional. **Política Educativa en México.** V. 3. México, Edit. DEP/UPN.

Antología: **Teoría de la Administración.** Tomo 2. México, Edit. SEP/UPN, 1980. 218 p.

Revista de **Administración y Política,** No. 4, Toluca, Estado de México, FCPyAP, 1982.

Revista de **Administración y Política**, No. 5, Toluca, Estado de México, FCPyAP, 1983.

Revista de **Administración Pública** (RAP) No. especial en memoria a Gabino Fraga, México, INAP, noviembre de 1982.

Revista **Teoría y Práxis Administrativa**. Instituto de Administración Pública del Estado de Nuevo León, A.C. Vol. 1, No. 3, julio-septiembre de 1987.

Revista **Teoría y Política**. México, Juan Pablos Edit, No. 2, octubre-diciembre de 1980.

Revista Steet, Susan. "Burocracia y Educación hacia un Análisis Político de la Desconcentración Administrativa en la Secretaría de Educación Pública", en Estudios sociológicos. México, El Colegio de México, mayo-agosto, 1983. (293-296), 402 p.

Universidad de México, **Revista de la UNAM**, No. 409-410, febrero-marzo de 1985.

Hinojosa, Oscar. "Un proyecto para centralizarlo todo" en Proceso. No. 462, septiembre 9 de 1985, México.

Krauze y Monsivais, Carlos. "Reyes Heróles: cambiar para conservar", Reyes Heróles o el sistema o el México bronco, en Proceso No. 438, marzo 25 de 1985.

Instituto Nacional de Administración Pública. Administración Pública. No. 31-32. México, julio-diciembre, 1977. Edit. INAP. 191 p.

Reglamento Interior de la SEP. Decreto del 23 de febrero de 1983. SEP. México, D.F.

Normas Fundamentales. 3a. de. Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas de la SEP, México, 1972.

Proyecto Preliminar: Avances en el Proceso de la desconcentración en la SEP. SEP-SNTE. México, 1972.

Manual General de Organizaciones de las Delegaciones Generales. SEP, agosto 1980, 147 p.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder ejecutivo Federal, 1a. de. mayo de 1983, SPP, México, 430 p.

"Simplificación Administrativa". México, 12 agosto 1984.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México, D.F., agosto 1980,
Secretaría de Programación y Presupuesto. 542 p.

Programas y metas del Sector Educativo 1979-1982. 1a. ed. México,
SEP, septiembre 1979. 76 p.