

DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN*

YOLANDA DE LOS REYES

1. ANTECEDENTES DEL SISTEMA EDUCATIVO EN MÉXICO

DESDE LA CONSUMACIÓN de la independencia hasta antes de 1921, no hubo en el país un órgano administrativo específico que se encargara de impartir la educación básica a nivel nacional. A partir de 1821 se dieron atribuciones restringidas en materia educativa a distintas secretarías o ministerios tales como:

1821 Secretaría del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

1841 Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.

1843 Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.

1861 Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

1905 Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Las diversas leyes y decretos que se expidieron durante ese tiempo hacían referencia en especial al Distrito Federal y a los territorios, dejando a cada estado a su propia iniciativa. Sin embargo, las medidas adoptadas en materia educativa se aplicaban en todo el país, fundamentalmente en las áreas urbanas.

Los distintos gobiernos de la República hicieron esfuerzos por establecer una educación popular que abarcara las áreas rurales e indígenas, pero no fructificaron en acciones que pudieran generalizar los servicios educativos en todo el país.

Al promulgarse la Constitución de 1917, los constituyentes otorgaron al municipio la libertad económica y política, así como el derecho de controlar y organizar la escuela primaria y los jardines de niños. En el artículo 14 transitorio de la Carta Magna se declaró la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes ya que se hacía inne-

* Versión amplia del artículo "Descentralización de la educación", en *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986.

cesaria conforme a la nueva distribución de la función educativa. Los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los territorios federales se harían cargo de la enseñanza media incluyendo la preparatoria, comerciales y también los planteles responsables de la formación del magisterio. La educación superior y la investigación quedaron a cargo del Departamento Universitario.

Carranza de inmediato se avocó a dar cumplimiento a las nuevas disposiciones legales para lo cual ordenó lo necesario “para que los ayuntamientos de todo el país se hicieran cargo de las escuelas elementales; en segundo lugar, expidió las leyes necesarias a fin de que el gobierno del Distrito Federal ejerciera su acción sobre las instituciones educativas que le correspondían, y que el Departamento Universitario funcionara como dependencia del gobierno federal, con lo cual su régimen se desarrolló bajo una organización educativa completamente descentralizada”.¹

Como resultado de estas medidas, en un par de años hubo una considerable reducción de los servicios educativos por varias razones, entre las más importantes encontramos que las modificaciones legales no fueron acompañadas con las medidas económicas y administrativas correspondientes.

Los municipios al hacerse cargo de las escuelas primarias y de los jardines de niños, no contaban con la infraestructura técnico-administrativa, ni con los ingresos suficientes para construir escuelas y para pagar a los maestros.

Pronto aparecieron en todo el territorio protestas y se empezaron a cerrar planteles por falta de pago a los maestros. Como resultado si en “. . . 1917 existían en la Ciudad de México 226 escuelas entre elementales y superiores, y que después de transcurridos dos años desde que el municipio tuvo injerencia en materia escolar se redujeron a 93 clausurándose 133. . . Así pues, sólo en el Distrito Federal la instrucción primaria disminuyó en una proporción cercana al 75%”.

“En el interior —nos dice Pedro de Alba— el cacique, el jefe de armas, el gobierno del estado, con frecuencia sustraían al municipio sus recursos económicos, lo que se volvió botín de politiquillos locales; así es que la instrucción pública en manos de los ayuntamientos tuvo un lastimoso descenso”.²

Ante esta situación inicia Vasconcelos su lucha por crear un órgano que atendiera la función educativa a escala nacional, sin detrimento de que, por su lado, los gobiernos estatales en la medida de sus posibilida-

¹ Solana, Cardiel Reyes *et al.*, *Historia de la educación pública en México*. p. 151.

² *Ibidem*, p. 152.

des impulsaran la educación en todos sus grados y modalidades. Después de largas y acaloradas discusiones, el 8 de julio de 1921 el Congreso aprueba la creación de la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes.

Dos ideas fundamentales esgrimía Vasconcelos: la necesidad de unificar y reorganizar la educación y la urgencia de revitalizar su orientación para dar a México, a través de ella, su identidad definitiva.³

Con gran entusiasmo se inicia la colosal tarea de reorganizar el sistema educativo modificando los planes y programas de enseñanza, impulsando la creación de planteles educativos tanto en el campo como en la ciudad; igualmente se dio gran impulso a la difusión de la cultura con la proliferación de bibliotecas, edición de libros de texto y de la colección de clásicos; la distribución de desayunos escolares; la lucha contra el analfabetismo; el impulso a las bellas artes, entre otras cosas.

Conviene destacar el hecho de que la audaz empresa de federalizar la enseñanza en el país no se habría podido realizar si no hubiese existido un marco económico favorable: el erario público había superado su indigencia merced a los ingresos provenientes de la atribución que pagaban las empresas petroleras... fue una feliz coincidencia promover esta empresa social y contar con los recursos para llevarla a cabo...

Es evidente que los recursos presupuestales no habrían bastado por sí solos, como tampoco habría bastado la sola vocación magisterial de José Vasconcelos, sino el hecho de que se conjuntaran ambas cosas.⁴

A partir de la creación de esta Secretaría se empieza a desarrollar el sistema educativo nacional al conjugarse los esfuerzos de la Federación con los de las entidades federativas.

En sesenta años el crecimiento de los servicios educativos ha sido espectacular: en 1921 los establecimientos educativos no llegaban a 10 000. Actualmente son más de 100 000.

En 1921 cursaban la educación elemental 868 mil alumnos, un 6% de la población total. Hoy son más de 15 millones, el 21% de la población. A nivel superior egresaban 500 alumnos al año. En la actualidad egresan más de 300 000.

Mientras la población del país se ha multiplicado por cinco, el sistema educativo lo ha hecho por 24.⁵

³ Fernando Solana, *Tan lejos como llegue la educación*, p. 16.

⁴ Solana, Cardiel Reyes, *op. cit.*, p. 161-162.

⁵ *Ibidem*, p. 2.

El sistema educativo se ha institucionalizado y consolidado. El magisterio se ha profesionalizado y se siguen haciendo esfuerzos para hacer efectivos los postulados de igualdad de oportunidades y de justicia social; sin embargo, los resultados en cuanto a calidad de la educación están lejos de ser satisfactorios.

2. ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO HASTA 1982

Antes de iniciar el análisis del proceso de descentralización de los servicios educativos, es conveniente tener un panorama general de la organización y desarrollo del sistema educativo en las últimas décadas, así como la situación en que se tomó la decisión de descentralizar la educación a cargo del gobierno federal.

De acuerdo con el artículo tercero constitucional la educación que imparta el Estado estará a cargo de la Federación, estados y municipios.

Los particulares podrán impartir educación, pero requieren la autorización previa del poder público en lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal, así como la destinada a obreros y campesinos.

A continuación se hará una breve referencia de cómo está organizado el sistema educativo y la participación de cada uno de sus integrantes en la atención de la demanda educativa.

2.1 *Sistema federal*

a) La Secretaría de Educación Pública y el proceso de desconcentración

El sistema federal está integrado por la Secretaría de Educación Pública incluyendo los servicios educativos, culturales, deportivos y recreativos que atiende directamente en todo el país, así como por aquellos servicios a cargo de las entidades del sector educativo que coordina la propia Secretaría.

La SEP está organizada por niveles y modalidades educativas (elemental, media, tecnológica y educación superior), así como por los órganos responsables de la difusión de la cultura y del apoyo técnico y administrativo correspondiente. (Cuadro 1.)

Para entender la descentralización es importante resaltar el proceso de desconcentración que realizó la SEP de 1978 a 1982 y que marca uno de los cambios más radicales que se han llevado a cabo para transformar la administración de los servicios educativos y elevar su eficiencia.

Sin exagerar, se puede afirmar que si no se hubiera dado este proceso de desconcentración de los servicios educativos, no sería factible hablar actualmente de descentralizar la educación.

Durante más de cinco décadas se desarrolló y fortaleció el sistema federal de educación. Si bien, los planteles educativos están dispersos en todo el país, aún en las comunidades más remotas, la planeación, operación de los servicios y la administración de los recursos estaban totalmente centralizadas. Los órganos de decisión se concentraban en el Distrito Federal. En 1977 se administraban desde la capital del país a cerca de 50 mil planteles y a más de 300 000 maestros que atendían a 11 millones de educandos.

Este centralismo, además de hacer inoperante al sistema, iba en detrimento de la calidad de la educación. La preocupación fundamental de las autoridades era hacer crecer los servicios, relegando los aspectos cualitativos. Las direcciones generales responsables de los distintos niveles educativos dedicaban más tiempo a resolver problemas administrativos que a normar los aspectos académicos y técnicos de la educación.

Cada dirección general, ante la carga de trabajo, empezó a crear órganos o a nombrar representantes para que atendieran los asuntos de su competencia en cada entidad federativa. Algunos estados llegaron a tener hasta 17 representantes que reportaban a distintas autoridades de la ciudad de México y sin ninguna comunicación ni coordinación entre ellos.

Esta situación ocasionaba grandes problemas y una deficiente utilización de recursos, ya que la expansión de los servicios educativos no se hacía conforme a las necesidades de la entidad, obedecía más a presiones políticas o a decisiones centrales alejadas de la realidad.

Se puede afirmar que para esa fecha la administración de la Secretaría, se había convertido en un verdadero cuello de botella que obstaculizaba la buena marcha del sistema educativo. ¿Cómo era posible esperar que se elevara la calidad de la educación si los responsables de atender cada nivel educativo tenían que resolver desde el centro la contratación y los cambios de los maestros, aun de las más alejadas comunidades; surtir los materiales de apoyo; resolver los problemas de mantenimiento; llevar el control escolar de los educandos; expedir y firmar certificados de estudios, y decidir sobre el número, tipo y ubicación de los nuevos planteles?

Por otra parte, las autoridades estatales y otros organismos que requerían coordinarse con el sector educativo lo encontraban muy difícil, por la diversidad de representantes y por sus limitaciones para tomar decisiones o resolver problemas. La secretaría, a su vez, no contaba con

una visión global de lo que pasaba en cada estado.

Como resultado del proceso de planeación integral, en 1978 la SEP organizó su acción educativa y cultural en torno a cinco objetivos y 53 programas, cada uno de ellos con metas específicas. Sin embargo, no era factible alcanzarlas desde la capital de la República. Se tenía que modificar el aparato administrativo de tal forma que la programación, la operación de los servicios y la administración de los recursos se decidieran en el lugar de origen, y que como consecuencia los órganos centrales tuvieran el tiempo suficiente para normar los aspectos técnicos y pedagógicos de la educación a nivel nacional.

Por estas razones, en marzo de ese mismo año, se inicia el proceso de desconcentración concebido éste no tan sólo como un reajuste o reestructuración de carácter administrativo, sino fundamentalmente como un factor de equilibrio social y desarrollo político. Desconcentrar ha significado acercar el poder de decisión y solución de problemas al lugar mismo donde se prestan los servicios.

Tomada la decisión y contando con la voluntad política al más alto nivel, el primer paso fue convencer tanto a los funcionarios centrales como a sus representantes estatales, de la necesidad de que alguien coordinara todas las acciones del sector en cada entidad y asumiera las decisiones principales en su jurisdicción.

La tarea no fue fácil; era necesario modificar hábitos, romper feudos y afectar intereses. Así, se nombraron a los delegados generales. Su tarea inicial fue la de coordinar la acción educativa de la entidad, programar los servicios, representar al Secretario ante las autoridades estatales y otros funcionarios federales e iniciar el programa de ofrecer primaria para todos los niños.

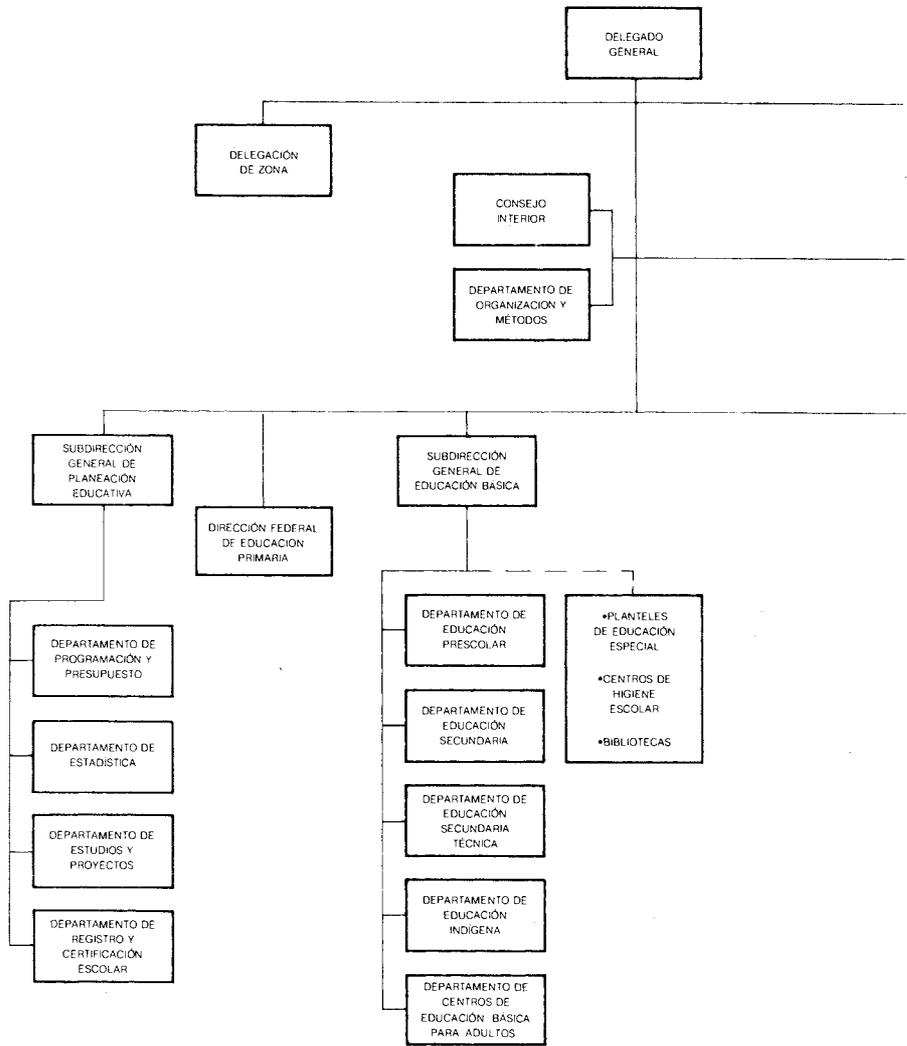
A partir de agosto de 1979 se empiezan a transferir los servicios educativos y paulatinamente se va consolidando la estructura y funcionamiento de las delegaciones generales. (Cuadro 2.) Para 1982 éstas operan totalmente los servicios de educación inicial, preescolar, primaria, indígena, especial, física, secundaria (general, técnica y telesecundaria), normal y adultos.

Hacen estudios de microplaneación, elaboran sus programas y presupuesto, administran al personal desde la selección y contratación hasta su pago, hacen sus propias adquisiciones, contratan los servicios y obras que requieren, ejercen su presupuesto y controlan los recursos financieros; cuentan con sus propios edificios y centros de cómputo, llevan el control escolar, expiden certificados, otorgan becas y promueven actividades culturales.

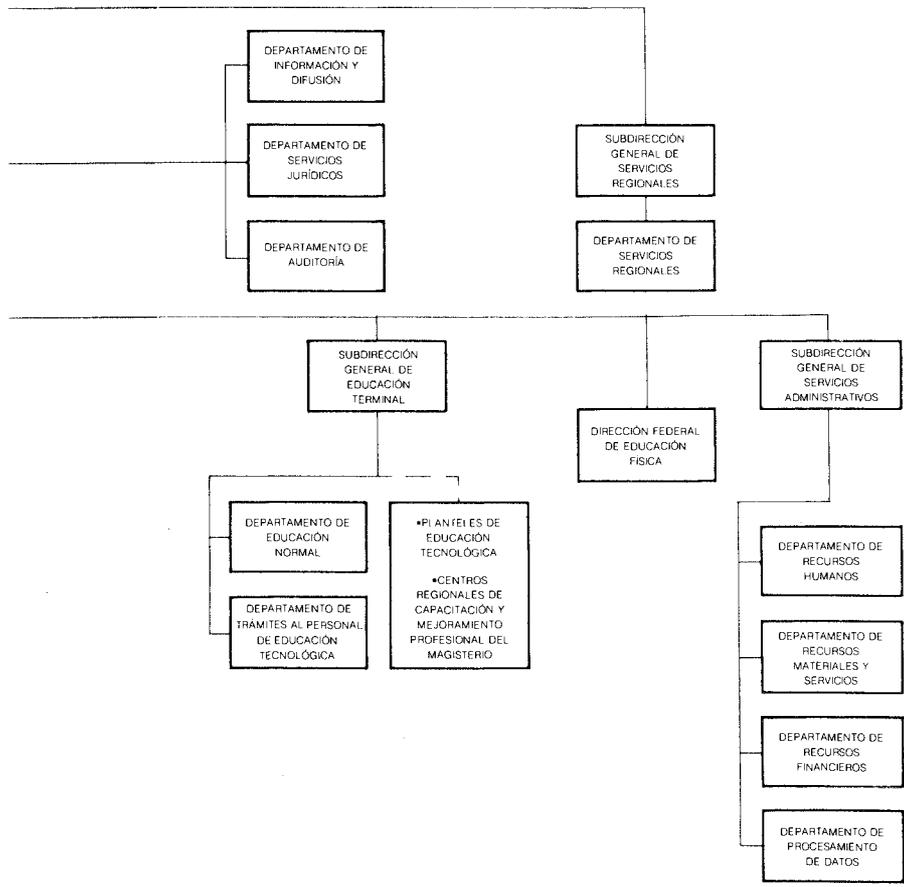
Representan al secretario ante las autoridades estatales, municipa-

CUADRO 2

Secretaría de Educación Pública,
delegación general
diagrama de organización/4
junio de 1982



-----RELACIONES DE COORDINACIÓN



les y ante las delegaciones de otras dependencias federales; participan en los Comités de Planeación de Desarrollo Estatal y coordinan la acción de las entidades del sector que cuentan con servicios en la entidad federativa, así como los niveles educativos no desconcentrados.

Otro logro importante fue la integración física en un solo lugar de todas las oficinas administrativas con que contaba la SEP en los estados, para lo cual se construyeron los 31 Centros SEP en cada una de las capitales de las entidades federativas.

Adicionalmente, para mejorar la atención a los usuarios, a partir de 1981 se inició el proceso de desconcentrar algunos trámites a las ciudades más importantes o más alejadas de la capital del estado para evitar en lo posible los traslados de los maestros.

Para 1983, se habían creado 70 departamentos de servicios regionales. Se puede afirmar que en cada estado existe la infraestructura física, técnica y administrativa para operar los servicios educativos.

En cuanto a la administración de los recursos, las delegaciones generales pasaron de operar un presupuesto de 1 180 millones en 1979, que representaba el 1.6% del presupuesto de la SEP, a ejercer directamente el 56% del presupuesto (120 000 millones) en 1982.

Se puede afirmar que a partir del momento en que las delegaciones realizaron su propia programación de acuerdo con las necesidades identificadas en la entidad, se ha logrado un proceso de racionalización en el uso del presupuesto. Esto ha repercutido de manera notable en el ritmo de crecimiento que ha experimentado la matrícula atendida y, por lo tanto, la cantidad de maestros y escuelas, con la ventaja adicional de que gracias al proceso de microplaneación que se lleva a cabo en las delegaciones generales, las escuelas se están ubicando donde efectivamente se requieren y atendiendo las zonas marginadas que antes por el poco número de habitantes no se les daba prioridad. Así, de 1979 a 1982 el incremento de los planteles pasó, de una tasa de crecimiento de 4.7% a una de 11.8%; esto es de casi 47 000 planteles a más de 65 000.

En cuanto al crecimiento de la matrícula es espectacular el de preescolar, 230% para el ciclo escolar 1982-1983 en comparación al ciclo 1976-1977. En primaria no creció tanto el sistema, sin embargo, se logró que en 1981 por primera vez en la historia del país hubiera la posibilidad de ofrecer este servicio educativo a todos los niños, aun en las comunidades más alejadas e incomunicadas. En cuanto al nivel de secundaria, se logró duplicar la atención, al incrementarse en 96.3%.⁶

⁶ SEP, Memoria 1976-1982, Vol. I, Política educativa, pp. 380-383.

Matrícula por nivel educativo antes
y después de la desconcentración (miles de alumnos)

	1977-1978	1982-1983
Preescolar	655	1 766
Primaria	12 629	15 239
Secundaria	2 303	3 718
Normal	136	190

De igual manera se puede señalar que en aquellas delegaciones generales que han logrado consolidarse y no han sufrido los cambios frecuentes de delegados generales por cuestiones de índole político (como ha sucedido, por ejemplo, en Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, Veracruz, por mencionar algunas) están desarrollando programas para elevar la calidad de la educación sobre todo en el aspecto de actualización del personal docente y de supervisión.

El proceso de toma de decisiones ha mejorado sustancialmente, pues éstas son más acertadas y acordes con la realidad de cada entidad debido a que se toman de manera más oportuna y con mayor conocimiento de las necesidades, características y problemática propia de la entidad.

Esta política de desconcentración, si bien hizo más eficiente el sistema educativo, también trajo como consecuencia una presencia más fuerte de la Federación en cada estado, disminuyendo el papel de las autoridades locales.

Por otra parte, si no se hubiera dado este proceso de desconcentración, si no se contara con aparatos administrativos eficientes a nivel de cada estado, con capacidad de decidir y de manejar sus propios recursos, no hubiera sido factible plantear la política de descentralización de la educación básica y normal.

Otro aspecto que conviene destacar que apoya el proceso de descentralización es que la SEP pudo consolidar durante este periodo sus procesos de planeación y programación; crear los mecanismos participativos en los aspectos técnico-pedagógicos a través de la consolidación del Consejo Nacional Técnico de la Educación y de la interacción de éste con los Consejos Técnicos Estatales de Educación; avanzar en el proceso de adecuación de los libros de texto gratuito y que a nivel de las delegaciones generales las acciones de mejoramiento de la calidad, las han hecho en muchos casos extensivas a los maestros estatales.

En cuanto a los otros niveles y modalidades educativos (educación tecnológica, bachillerato, etc.), se siguen manejando centralmente con apoyo de las delegaciones generales para efecto de algunos trámites admi-

nistrativos. En algún momento se planteó la posibilidad de desconcentrar estos servicios; sin embargo, por los problemas que surgieron durante el proceso a que se ha hecho referencia, se prefirió consolidar lo ya desconcentrado y dejar para más adelante la desconcentración de dichos servicios.

La actual administración volvió a reconsiderar esta situación, sin embargo, debido a que se inició la descentralización, no se han tomado acciones al respecto. No obstante, es necesario que se defina una política, ya que se está repitiendo para el caso de los niveles no desconcentrados la misma situación que prevalecía antes de la creación de las delegaciones generales. Las áreas tecnológicas y de cultura, ante la imposibilidad de atender los servicios que tienen en los estados desde la capital del país han empezado a crear representaciones a nivel estatal o regional, según el criterio de la dirección general correspondiente. Esta situación ha empezado a generar problemas ya que en una entidad federativa, además de la delegación general (actualmente Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar), existen diversos funcionarios de diferente nivel jerárquico reportando a distintas autoridades centrales y sin ninguna coordinación entre sí a nivel de entidad federativa.

b) Sector educativo

La otra parte que integra el sistema educativo federal está compuesta por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y sociedades civiles, que por la naturaleza de sus funciones están relacionadas con el ámbito educativo y cultural. Reciben recursos del gobierno federal y son coordinados por la secretaría de Educación Pública.

En 1982 formaban parte de este sector 51 entidades, las cuales se vinculan con la SEP a través de sus consejos de administración o juntas de gobierno, ya que generalmente las preside el Secretario de Educación Pública o algún otro funcionario de la Secretaría.

A fin de lograr una congruencia entre los objetivos, las metas y los programas del sector educativo en su conjunto, se agruparon a las entidades, según las funciones bajo su responsabilidad, en subsectores. (Véase cuadro 3.)

Varios de estos organismos han llevado a cabo procesos de desconcentración como el Consejo Nacional de Fomento Educativo, el Instituto Nacional Indigenista, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, los cuales cuentan con delegaciones en cada estado. Por su parte el CREA inició en 1984 su proceso de descentralización, para

CUADRO 3
Sector Educativo,
esquema de subsectorización

ENTIDADES / SUBSECTOR	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA Y ASOCIACIONES CIVILES	FIDECOMISOS
SECRETARÍO	<ul style="list-style-type: none"> • CENTRO PARA EL ESTUDIO DE MEDIOS Y PROCEDIMIENTOS AVANZADOS DE LA EDUCACIÓN (CEMPAE) • CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO (CONAFE) • INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA (INI) • INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS (INEA) 		
PLANEACIÓN EDUCATIVA	<ul style="list-style-type: none"> • CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL (CIS) • COMITÉ NACIONAL DE LIBROS DE TEXTO GRATUITOS • COMITÉ ADMINISTRADOR DEL PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCIÓN DE ESCUELAS (CARFCE) • INSTITUTO NACIONAL DE ASTROFÍSICA, ÓPTICA Y ELECTRÓNICA (INACE) 	<ul style="list-style-type: none"> • CONESCAL, A.C. • EDUCAL, S.A. DE C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> • INSTITUTO NACIONAL DE ASTROFÍSICA, ÓPTICA Y ELECTRÓNICA • FONDO PARA EL DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS
EDUCACIÓN MEDIA	<ul style="list-style-type: none"> • COLEGIO DE BACHILLERES 	<ul style="list-style-type: none"> • CENTRO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA, JORGE L. TAMAYO, A.C. • CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN (CIN) • CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C. (CODE) • CENTRO DE INVESTIGACIONES DE QUINTANA ROO, A.C. (CIQR) • EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C. (COLMEX) • EL COLEGIO DE MICHOACÁN, A.C. 	<ul style="list-style-type: none"> • FONDO NACIONAL PARA EL SERVICIO SOCIAL DE ESTUDIANTES DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR • PARA ELABORAR UN DICCIONARIO DEL ESPAÑOL QUE SE HABLE EN MÉXICO • PARA ELABORAR UNA HISTORIA DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA • PARA LA UNIVERSIDAD DE NAYARIT
EDUCACIÓN SUPERIOR E INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA	<ul style="list-style-type: none"> • CONSEJO DE APOYO PARA ESTUDIOS EN PROVINCIA • INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DR. JOSE MA. LUIS MORA 	<ul style="list-style-type: none"> • CENTRO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA, JORGE L. TAMAYO, A.C. • CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN (CIN) • CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C. (CODE) • CENTRO DE INVESTIGACIONES DE QUINTANA ROO, A.C. (CIQR) • EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C. (COLMEX) • EL COLEGIO DE MICHOACÁN, A.C. 	<ul style="list-style-type: none"> • FONDO NACIONAL PARA EL SERVICIO SOCIAL DE ESTUDIANTES DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR • PARA ELABORAR UN DICCIONARIO DEL ESPAÑOL QUE SE HABLE EN MÉXICO • PARA ELABORAR UNA HISTORIA DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA • PARA LA UNIVERSIDAD DE NAYARIT
EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN TECNOLÓGICAS	<ul style="list-style-type: none"> • CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS AVANZADOS DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL • CENTRO NACIONAL DE ENSEÑANZA TÉCNICA INDUSTRIAL • COLEGIO NACIONAL DE EDUCACIÓN PROFESIONAL TÉCNICA • COMISIÓN DE OPERACIÓN Y FOMENTO DE RECURSOS HUMANOS DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL (COFEA-IPN) • PATRONATO DE OBRAS E INSTALACIONES DEL IPN (FO-IPN) 	<ul style="list-style-type: none"> • CENTRO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA, JORGE L. TAMAYO, A.C. • CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN (CIN) • CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C. (CODE) • CENTRO DE INVESTIGACIONES DE QUINTANA ROO, A.C. (CIQR) • EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C. (COLMEX) • EL COLEGIO DE MICHOACÁN, A.C. 	<ul style="list-style-type: none"> • PARA LA INVESTIGACIÓN Y LA EDUCACIÓN AGROPECUARIA Y FORESTAL • PARA LA INVESTIGACIÓN Y LA EDUCACIÓN PESQUERA
CULTURA Y RECREACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL (CIESAS) • CONSEJO NACIONAL DE RECURSOS PARA LA ATENCIÓN DE LA JUVENTUD 	<ul style="list-style-type: none"> • BIBLIOTECAS MEXICANAS, A.C. • EDITORIAL DE C.V. • EDITORIAL FONDO DE CULTURA • EDITORIAL FOLIO, ESPAÑA, S.A. • ENCLAUDERNACIÓN PROGRESO, S.A. • FONDO DE CULTURA INTERNACIONAL, S.A. DE C.V. • LITO EDICIONES OLIMPIA, S.A. 	<ul style="list-style-type: none"> • PARA EL LEGADO DE DAVID ALFARO SIQUEIROS • PARA EL DESARROLLO DE LA CASA DEL RISCO Y LA PINACOTECA ISIDRO FABELA • PARA LA PUBLICACIÓN DE LA OBRA SEIS SIGLOS DE HISTORIA GRÁFICA DE MÉXICO • PARA LOS MUSEOS DIEGO RIVERA Y FRIDA KAHLO • FONDO DE CULTURA INTERNACIONAL, S.A. DE C.V. • FONDO EDITORIAL DE LA PLÁSTICA MEXICANA • FONDO EDITORIAL DE DESARROLLO DE LA DANZA POPULAR MEXICANA • FONDO NACIONAL PARA EL FOMENTO DE LAS ARTESANÍAS

lo cual está transfiriendo a los gobiernos estatales las oficinas, personal e instalaciones con que cuenta en cada entidad federativa.

Todas las entidades que tienen algún tipo de representación estatal, supuestamente deben de coordinarse con el delegado general de la SEP; sin embargo, no sucede así en todos los casos.

En general ninguna de las entidades del sector educativo están consideradas dentro del proceso de descentralización que está llevando a cabo la SEP.

2.2 Sistema educativo estatal

A pesar del proceso de federalización del sistema educativo de las últimas seis décadas, los estados han continuado fortaleciendo sus propios sistemas educativos, aunque su participación es bastante menor que la de la Federación. Así para fines de 1982 el sistema federal atendía el 70% de la demanda de educación básica del país; los estados el 20.9% y los particulares el 8.8%.

24 estados cuentan con un sistema estatal de educación; en los siete restantes (Baja California Sur, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo y Tamaulipas) toda la educación está federalizada.

Matrícula por control administrativo y nivel educativo.
Ciclo 1982-1983
(miles de alumnos)

	<i>Federal</i>	<i>Estatal</i>	<i>Particular</i>	<i>Total</i>
Precescolar	1 262	309	195	1 766
Primaria	10 948	3 489	801	15 239
Secundaria	2 546	649	523	3 718
<i>Total</i>	<i>14 756</i>	<i>4 447</i>	<i>1 519</i>	<i>20 723</i>

De los 24 estados que imparten educación básica, 7 atienden menos del 15% de la demanda de sus respectivas entidades; 11 atienden entre el 17 y el 30 por ciento y 6 atienden del 31 al 49.8 por ciento. Los estados que más participan son el de México con 42.9% y el de Nuevo León con 49.4%.

Por lo que se refiere a la educación indígena, ésta se encuentra en su totalidad a cargo de la Federación. Por lo general los estados se han encargado de atender las zonas urbanas, dejando que la SEP atienda las zonas rurales y marginadas.

En cuanto a la educación normal, la participación de los estados ha

creado un grave problema de sobreoferta de docentes al establecer más escuelas normales estatales o autorizar la creación de éstas por parte de los particulares; ocasionando con ello la egresión de más maestros de los que puede absorber el sistema educativo a nivel nacional. En 1982 había 21 estados que preparaban más maestros de educación primaria que los que podían absorber; originando con ello que se agravara el problema de asignación de egresados de normales ya que tanto los egresados de las normales estatales, como en algunos casos los de las particulares, presionan a la federación para que se les asigne plaza igual que a los egresados de las normales federales. En los últimos cinco años la SEP ha tratado de establecer convenios con los gobiernos de los estados a fin de que se regule esta sobreoferta de maestros. Esto ha implicado medidas tales como el cierre de escuelas normales tanto federales como estatales y sobre todo particulares, así como la restricción de la matrícula. A pesar de estas medidas, no será sino hasta el ciclo escolar 87-88 cuando se logre este equilibrio entre la oferta y la demanda de maestros, siempre y cuando los gobiernos estatales sigan aplicando las medidas de regulación.

Para atender la educación básica, la Federación contaba en 1982 con 661 000 maestros. De éstos, el 85% se encontraba en las distintas entidades federativas. Éstas, en conjunto tenían 156 000 maestros estatales. Esto significa que por cada profesor estatal, hay 4.2 maestros federales.

Desde el punto de vista jurídico, en la gran mayoría de los estados la educación está definida como un derecho constitucional. Varios de los estados cuentan con sus propias leyes estatales de educación. Algunas de ellas son bastante obsoletas y otras, aunque más recientes, no son totalmente congruentes con la Ley Federal de Educación y en muchos casos no responden a las necesidades actuales de la entidad federativa. Algunos estados han llevado a cabo reformas a fin de adecuar sus leyes estatales de educación a lo que establece la Ley Federal de Educación.

Por lo que se refiere al contenido de estas leyes estatales de educación es muy diverso. En algunos casos llegan a un exceso de detalle, pues inclusive contienen disposiciones relativas a la estructura del órgano responsable de proporcionar el servicio educativo, los procedimientos para nombrar al personal; disposiciones relativas al escalafón y a otras cuestiones laborales.

En cuanto a los aspectos organizativos, 16 estados contaban en 1982 con Secretarías de Educación, 13 con direcciones o departamentos que a su vez formaban parte de otra secretaría. Por lo general la prestación del servicio educativo está unida a otras funciones, como son las de bie-

nestar social, cultura, salud o turismo. Casi todos los estados han promulgado su ley orgánica de la administración pública del estado en donde formalizan la existencia del órgano responsable de la educación. Por lo común son pequeños los aparatos administrativos con que cuentan.

Los estados siguen los mismos lineamientos técnico-pedagógicos que la Federación y en los últimos años, conjuntamente con la SEP se han elaborado monografías de cada una de las entidades federativas a fin de que los niños conozcan de manera más detallada la historia, geografía, cultura y aspectos socioeconómicos de su entidad. Hay algunos estados como los de México, Jalisco y Nuevo León que han instrumentado cursos especiales para el magisterio y los supervisores a fin de elevar la calidad de la educación.

3. LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA DEL GOBIERNO

Desde su campaña el Presidente Miguel de la Madrid definió como una de sus tesis fundamentales la descentralización de la vida nacional. Parte sustancial de esta política es la descentralización de la educación.

En su discurso de toma de posesión, anunció la decisión de transferir "... a los gobiernos locales la educación preescolar; primaria, secundaria y normal que la Federación imparte en todo el país, así como los recursos financieros correspondientes".

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 quedó plasmada la descentralización de la educación básica y normal como una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de la educación y auspiciar la participación de la comunidad.

"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."

"Se precisará la atribución rectora del Gobierno Federal respecto a los contenidos de los planes y programas de estudio comunes y obligatorios a nivel nacional, así como sus funciones de evaluación, validación y reconocimiento de estudios."

"Se adecuará la oferta de personal docente a los requerimientos de la demanda y se incrementará la eficiencia en el uso de los recursos materiales, buscando una utilización más intensiva de la capacidad instalada."

"En el proceso de descentralización se garantizarán en todo momento los derechos del magisterio."⁷

⁷ *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, p. 234.

“... Con base en el proceso de descentralización, se tenderá hacia la redistribución de la carga financiera entre la federación, los estados, los municipios y los particulares, buscando fuentes alternas de financiamiento.”⁸

Posteriormente en el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, la descentralización reviste la mayor importancia.

Reyes Heróles, al hablar de la Revolución Educativa, señala como uno de sus pilares la transferencia de los servicios educativos a los estados. Dice que “Hay una conexión dialéctica entre Revolución Educativa y descentralización: la primera da contenido a la segunda y ésta es una valiosa herramienta para la primera”.⁹

En infinidad de discursos, tanto del Presidente como del Secretario de Educación Pública y de algunos gobernadores, se han venido reiterando estas ideas descentralizadoras.

Reyes Heróles siempre se refirió a la descentralización como un proceso participativo que complementa el proceso de “democratización nacional”. Proceso que se hace indispensable para “. . . recuperar. . . nuestro federalismo, para estimular la vitalidad de los estados, municipios y comunidades y adquirir una mayor cohesión de signo diferente al que ha supuesto la centralización económica, social, política y cultural, realizada a pesar de nuestra definición jurídica y política federal.”¹⁰

Para el Secretario de Educación Pública, la descentralización tenía que afrontar complejos problemas. En una reunión con los integrantes de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados señaló: “La educación ha perdido relación con su contexto cercano: localidad, municipio y estado.

“Baja calidad de la educación e ineficiencia central para mejorarla; inexistente capacidad estatal para la innovación y mejoría de la calidad educativa; escasa sensibilidad central para resolver problemas estatales y locales; primacía total de preocupaciones e intereses administrativos, y a veces políticos, sobre los asuntos educativos.

”Órganos centrales que continúan involucrados en decisiones políticas y administrativas de los estados; decrecimiento de la responsabilidad y funcionamiento estatal y municipal en apoyo a los órganos educativos y a veces desviación de recursos; escasa participación de la comunidad en apoyo a la educación; complejidad de programación y uso de recursos por la existencia de múltiples organismos involucrados; formación incongruente en el número y tipo de maestros por estado y región;

⁸ *Ibidem*, p. 235.

⁹ Reyes Heróles, *Educar para construir una sociedad mejor*, Vol. II, p. 78.

¹⁰ Reyes Heróles, *Op. cit.*, Vol. II, p. 94.

malestar del magisterio ante la imposición central de métodos y sistemas administrativos.”¹¹

Consideraba el Secretario que parte de estos problemas serían resueltos con la descentralización de la educación. Definió como propósitos de la misma: “. . . comprender la diversidad del país dentro de su unidad; difundir la densidad cultural y salvaguardar los contenidos educacionales que están por encima de diferencias, que son factor de unidad y que permiten mediante la enseñanza y el aprendizaje, que día a día, México siendo distinto, no deje de ser el mismo, que cambiando mantenga y depure su esencia, afirme su identidad gracias a un permanecer que incita precisamente a la transformación. La nación encierra contenidos educacionales sobre los que priva el acuerdo.”¹²

Adicionalmente señaló como algunas de sus ventajas “. . . que cada entidad de la Federación asuma plenamente el derecho de formar a sus futuros ciudadanos; que el quehacer educativo deje de ser un hecho ajeno y dirigido desde fuera de la entidad, para convertirse en un proceso social de interés propio. La materia educativa cobra así la dimensión local y nacional que debe tener. Robustecerá la conciencia de la entidad y permanencia local y regional en profesores, alumnos y padres de familia, al saber que en su estado se resuelven los problemas educativos que los afectan. La entidad cobra un mayor relieve en la mente de quienes participan en el proceso educativo y sus aspiraciones tendrán mayor vinculación en el porvenir del estado”.¹³

Como se puede desprender de lo expresado por las altas autoridades del país, así como por lo que se consigna en los documentos oficiales, existe un compromiso expreso de transferir a los gobiernos de los estados los servicios educativos. A tres años de gobierno de la actual administración es posible hacer un balance de lo realizado hasta la fecha y desprender de ahí las perspectivas que en tal sentido se avisan para el futuro inmediato.

¹¹ Reyes Heróles, *Educación para construir una sociedad mejor*. Vol. I, p. 141.

¹² Reyes Heróles, *Op. cit.*, Vol. II, p. 83.

¹³ *Ibidem*, p. 86.

4. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL

4.1 *Acciones realizadas de 1983 a 1985*

¿Qué medidas se han tomado para instrumentar el proceso de descentralización?

Al clausurar el Trece Congreso Nacional Ordinario del SNTE el 3 de febrero de 1983, el Secretario de Educación Pública señaló: “La descentralización debe hacerse y se hará, pero con los maestros; sin su participación, de antemano estaría condenada al fracaso. Juntos la planearemos y ejecutaremos”.¹⁴

Como resultado de este ofrecimiento, el 16 de febrero de ese mismo año se instaló la Comisión Mixta SEP-SNTE para estudiar la descentralización de la educación. En ese acto señaló claramente el Secretario: “La descentralización no va en contra de nada; va en pro de mucho. No va en contra de la estructura sindical de los maestros ni de sus derechos laborales. No va en contra de la acción sindical. Va en pro de la educación a que todos nos debemos, de la corrección de deficiencias, de la eliminación de prácticas viciosas no siempre imputables al sindicato”.¹⁵

Días más tarde, el 23 de febrero, en un memorándum enviado al Titular de la Secretaría, firmado por los miembros del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE planteaban que “. . . en el caso de la descentralización ha ido aumentando la inquietud en todo el Magisterio Nacional porque en su oportunidad conocieron de nuestra parte la buena fe y disposición para intervenir en tan importante cambio administrativo en la educación.

“Sin embargo, las actividades unilaterales que se han realizado en este sentido por parte de la Secretaría de Educación Pública, son directrices contrarias al compromiso que el señor Presidente de la República ha tenido con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, por lo que solicitamos la suspensión inmediata de dichas acciones hasta que la Comisión SEP-SNTE cumpla con la responsabilidad para la que fue creada.”¹⁶

Es en este clima en que empiezan los trabajos de la mencionada comi-

¹⁴ Reyes Heróles, *Educación para construir una sociedad mejor*. Vol. I, p. 28.

¹⁵ *Ibidem*, p. 22.

¹⁶ José Ángel Pescador, *Poder Político y Educación en México*. P. 46.

sión, sin mucha prisa y con grandes discusiones en cuanto a la agenda de trabajo.

Por fin después de varios meses se presentan las primeras recomendaciones de la Comisión, en el sentido de ampliar la participación de los distintos sectores, así como analizar las características que el proceso de descentralización podría plantear en cada entidad federativa.

Para lograr lo anterior, el 8 de agosto de 1983, el Presidente expidió un decreto por medio del cual se facultó a la Secretaría de Educación Pública para celebrar acuerdos con los gobiernos de los estados, a fin de establecer Comités Consultivos para la Descentralización Educativa.

Dichos comités están presididos por el gobernador e integrados por los representantes de los servicios educativos estatales y federales, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, del ISSSTE y del SNTE.

Los comités son órganos de consulta de los gobiernos estatal y federal, cuyas funciones son: recabar la información referente a los servicios educativos de los niveles de educación básica y normal, realizar los estudios correspondientes y formular las recomendaciones sobre la transferencia de los servicios educativos a la entidad federativa, considerando los aspectos administrativos, jurídicos, financieros, pedagógicos y laborales que ello supone.

Mediante el mismo ordenamiento, se modificó el Reglamento Interior de la Secretaría para reorganizar a las delegaciones generales, cambiando su denominación por Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar con el objeto de facilitar los cambios internos requeridos. En la realidad, esta última disposición fue un simple cambio de nomenclatura, ya que hasta la fecha conservan la misma estructura que en 1982.

Por otra parte, con el fin de dar congruencia a las distintas acciones que era necesario emprender, se creó la Coordinación General para la Descentralización Educativa y desapareció la Dirección General de Delegaciones.

En cumplimiento de este acuerdo, en los meses siguientes se llegaron a firmar unos 9 acuerdos con los gobiernos estatales para crear los mencionados Comités. Algunos de los Comités llegaron a presentar propuestas y otros no se volvieron a reunir después del acto de instalación.

Con el objeto de avanzar en el proceso y atendiendo las recomendaciones de los Comités y de las consultas con los representantes del magisterio nacional, el 20 de marzo de 1984 se publica un nuevo decreto del Ejecutivo que determina los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal.

En él se prevén la celebración de acuerdos de coordinación de la

Secretaría de Educación Pública con los gobiernos estatales, en los que se señalen las modalidades y los mecanismos para la prestación en forma coordinada, de los servicios federales de educación básica y normal y de los respectivos servicios estatales.

Se establecen como base para la descentralización, que:

- a) la SEP continuará ejerciendo sus facultades normativas y aquellas referentes al control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional;
- b) los servicios educativos federales y estatales sostendrán su presente régimen jurídico y administrativo;
- c) seguirán funcionando la Comisión Mixta de Escalafón y la Comisión Mixta de Cambios;
- d) los trabajadores de los niveles a descentralizar conservarán su relación con la Secretaría de Educación Pública y mantendrán vigentes sus derechos individuales y colectivos;
- e) se mantendrán las relaciones laborales entre los gobiernos de los estados y sus trabajadores de la educación, y
- f) se pondrá a disposición de los gobiernos de los estados los recursos materiales y financieros destinados a los servicios educativos federales, conservando su régimen jurídico y administrativo presente.¹⁷

Adicionalmente, se define que en cada entidad federativa se establezca un Consejo Estatal de Educación Pública y una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública.

El primero tendrá, entre otras, la función de promover la coordinación de ambos sistemas y su integración gradual, así como hacer propuestas para la formulación conjunta de planes y programas de estudio, métodos educativos y contenidos comunes y obligatorios, considerando los aspectos nacionales y regionales.

El órgano responsable de los Servicios Coordinados, por su parte, se encargará de administrar en forma conjunta los servicios mencionados, con sujeción a los planes y programas que fije la Secretaría; elaborará la propuesta del plan de trabajo de los servicios educativos federal y estatal y el anteproyecto de presupuesto.

Asimismo, identificará necesidades de actualización y mejoramiento del personal docente, directivo y de supervisión, y propondrá su aten-

¹⁷ Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Nacional, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de marzo de 1984.

ción conforme a las normas y lineamientos correspondientes de cada sistema. También programará el número de maestros y el personal de apoyo de los diversos tipos, niveles y modalidades que funcionen en cada ciclo escolar en la entidad.

Se establecerán sistemas precisos y diáfanos de información y control en la administración de los recursos financieros, materiales y de personal, para garantizar que sean escrupulosamente aplicados a la educación, y se buscará la congruencia y la adaptación a las particularidades regionales y locales.

El decreto señala también que conforme se vayan instalando los Consejos Estatales de Educación Pública, desaparecerán las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar para pasar a formar parte de dicho órgano. Igualmente, se disolverán los Comités Consultivos para la Descentralización Educativa.

Lo anterior implica que los servicios de educación básica y normal, así como los de apoyo técnico y administrativo, junto con los recursos necesarios para su operación, pasarán a ser coordinados por los estados.

El 28 de julio de 1984 en una ceremonia en Los Pinos, fungiendo el Presidente como testigo de honor, se firmaron los primeros acuerdos de coordinación con 12 entidades federativas. Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

A partir de la firma de los acuerdos de coordinación, se continuó trabajando conjuntamente con los gobiernos de los estados a fin de instrumentarlos.

Para mediados de 1985, se habían instalado los Consejos Estatales de Educación Pública de los 12 estados mencionados, así como los de Tamaulipas y Jalisco.

En todos los casos el Consejo está presidido por el Gobernador y participan funcionarios federales y locales, así como los representantes de las agrupaciones sindicales, aunque no en todos los casos han asistido los representantes del SNTE, como demostración de su desacuerdo a las medidas tomadas, o bien su oposición al nombramiento del titular de los Servicios Coordinados de Educación Pública.

Además de la instalación de los Consejos Estatales de Educación de los estados mencionados, para julio de 1985 se tenían los siguientes avances:

- 1) Se nombraron a los titulares de los servicios coordinados de educación pública, aunque desde un punto de vista jurídico no se han creado formalmente estos servicios, salvo en el caso de Michoacán, en que el gobernador expidió un decreto por medio del cual se le atribuye a

la Secretaría de Educación del Estado las funciones en materia educativa a que se refiere el acuerdo firmado con la SEP. En el resto de los estados no se había hecho ninguna modificación a las disposiciones jurídico-administrativas locales.

2) En cuanto a organización, siguen funcionando en paralelo. En el caso de los estados que cuentan con los dos sistemas educativos, no se ha hecho ninguna reestructuración. Se han presentado algunos planteamientos para fusionar los órganos responsables de los servicios educativos en Aguascalientes y en Michoacán. En el resto de los estados siguen funcionando igual.

3) Se han elaborado algunos instrumentos normativos como son el Manual de Operación de los Servicios Coordinados de Educación Pública, un modelo de manual de organización y un prontuario de disposiciones jurídico-administrativas, los cuales se encuentran en etapa de aprobación. Sin embargo, en su contenido no señala una manera distinta de operar los servicios educativos y de administrar los recursos. De hecho estos documentos son un compendio de las disposiciones federales existentes, adaptados a la nueva situación, pero sin que signifiquen un cambio radical en el funcionamiento de los servicios.

4) En materia de programación y presupuestación se sigue el mismo procedimiento que antes, con la ventaja de contemplar de manera conjunta las necesidades de ambos sistemas, lo cual se espera redunde en un mejor aprovechamiento de los recursos.

5) En algunos estados las nuevas necesidades de plazas docentes se ha pretendido que se abran en el sistema estatal, aunque con recursos federales. Sin embargo, esta medida ha empezado a generar protestas por parte de las secciones sindicales del SNTE que quieren que el sistema federal se siga incrementando.

6) Para facilitar el manejo de los recursos financieros, el presupuesto de operación de los servicios educativos se entrega a los gobiernos estatales por medio de subsidios, lo que les permite una mayor liquidez y una mayor flexibilidad.

7) Por lo que respecta a los recursos materiales, desde 1984 se integró una Comisión de Inventarios de Bienes Muebles e Inmuebles para la Descentralización Educativa, que se abocó a la actualización de los inventarios a fin de entregar ordenadamente los recursos a los gobiernos de los estados. Esta acción ya se ha concluido en 12 estados.

8) En materia de control escolar, se está trabajando en el diseño de un sistema a fin de que se expida un certificado único de estudios para ambos sistemas y se utilicen los mismos procedimientos de control. Esto ya se ha logrado en Tlaxcala, Sonora y Yucatán.

4.2 *Análisis del decreto y del acuerdo de coordinación que celebran la SEP y los estados*

Para entender el alcance de la descentralización propuesta es conveniente hacer algunas reflexiones en torno al decreto de marzo de 1984 y al contenido de los acuerdos que está firmando la SEP con los gobiernos de los estados.

a) Decreto

En primer lugar, desde el punto de vista jurídico se decidió el camino de apoyarse en los Convenios Únicos de Desarrollo y que se firmara un acuerdo de coordinación, de esta manera la prestación de los servicios federales por parte de los gobiernos estatales se hace de común acuerdo y no porque una disposición con el rango de ley o reglamento lo establezca. Hasta cierto punto, es endeble la prestación formal del servicio, ya que en el momento que alguna de las partes desee modificar el acuerdo, lo puede hacer. Esta falta de respaldo jurídico puede permitir que en un momento dado, se dé marcha atrás al proceso.

Por otra parte, se hace mención de una coordinación entre ambos sistemas, lo cual significa que subsisten tanto el sistema educativo estatal como el federal. Este último solamente pasa a ser administrado por el gobierno del estado, pero sin que se modifique su carácter federal ya que en lo técnico, administrativo, laboral y financiero se mantendrá su presente régimen jurídico; esto es, seguirá sujeto a las disposiciones legales y administrativas federales; igualmente se señala que los servicios educativos de ambos sistemas se coordinarán y desarrollarán en paralelo. Esto implica que no hay transferencia ni fusión en un solo sistema.

En cuanto al personal, se mantiene su relación laboral con la Federación o con el estado según corresponda. Por tanto, el personal federal no pasa a ser estatal. Por otra parte señala la creación de un Consejo Estatal de Educación Pública y de una Dirección General que coordine ambos sistemas. Esto implica la subsistencia de los dos aparatos administrativos, federal y estatal.

b) Los acuerdos de coordinación

Estos acuerdos ratifican las bases que señala el decreto antes mencionado y entran más al detalle en cuanto a las funciones que corresponden a la SEP y al gobierno del estado.

Establece la integración del Consejo Estatal de Educación Pública

y le señala funciones en materia de vigilancia, de estudio y de sugerir medidas para continuar con la descentralización.

Señala que los servicios coordinados se integrarán con las estructuras administrativas federales y estatales y estarán a cargo de un servidor público nombrado conjuntamente por la SEP y por el gobierno. Es decir que el gobernador no puede nombrar unilateralmente al responsable de los servicios educativos.

Por otra parte se establece que para hacer cualquier cambio a la estructura y a los sistemas administrativos se requiere el acuerdo expreso de ambas partes.

El órgano responsable de los Servicios Coordinados administrará los dos sistemas educativos federal y estatal (cuando éste exista), pero respetando las disposiciones jurídicas y administrativas de cada uno. Igualmente tiene la obligación de rendir informes periódicos a las partes.

En materia de planeación, programación y presupuestación, se tendrá que precisar el origen y monto de los recursos y su aplicación, para lo cual tendrá que negociar con las autoridades estatales y las federales.

Por lo que se refiere a los recursos financieros tendrán que respetarse las normas federales o estatales, según corresponda y rendir la cuenta a la instancia procedente. Tanto la Federación como el Estado podrán practicar auditorías y establecer sistemas de control.

En los únicos rubros en que sí se establece la posibilidad de unificar los sistemas es en materia de evaluación, acreditación y certificación de estudios.

A fin de preservar el carácter nacional de la educación, se mantienen las atribuciones normativas de la SEP, para definir planes y programas de estudio. Los estados, en caso de que deseen introducir modificaciones, deberán someterlas a la consideración de la Secretaría.

Igualmente se establece que se entregarán al gobierno estatal en administración los recursos materiales y financieros que no afecten las relaciones laborales.

El titular de los servicios coordinados, representa a la SEP y al gobierno en todo lo concerniente a las relaciones laborales, en el entendido que los trabajadores mantendrán su régimen jurídico laboral, ya sea federal o estatal. Igualmente continuarán funcionando para cada ámbito el sistema escalafonario y el de cambios.

De lo dicho hasta aquí se desprende:

- 1) Que los servicios educativos federales no se transfieran a los gobiernos de los estados, ni se modifican las disposiciones legales en materia educativa.

- 2) Continúan ambos sistemas, regidos cada uno por sus mismas disposiciones jurídicas y administrativas.
- 3) Los sistemas educativos se coordinan y seguirán funcionando en paralelo; esto es, no se fusionan ni se convierten en un solo sistema.
- 4) El personal, los recursos materiales y los financieros siguen siendo federales. Sólo se otorgan en "administración".
- 5) El Titular de los servicios coordinados es nombrado por ambas partes y por lo mismo tiene que rendir cuentas a las dos.
- 6) No queda claramente expresado qué tipo de órgano es la dirección de servicios coordinados, ya que mantiene un carácter mixto al tener que acatar, según se trate, tanto a disposiciones federales, como estatales.

Hay que entender que ésta es una primera etapa y que a través de las recomendaciones de los Consejos Estatales se irán dando los siguientes pasos.

Dado que ya han pasado tres años desde que se anunció la decisión de descentralizar la educación básica y normal, surgen un sinnúmero de interrogantes:

¿Se tomarán medidas más a fondo o la descentralización va a quedarse en una simple "coordinación" con toda la ambigüedad que tiene este término?

¿Existe una clara definición de hasta dónde va a llegar el proceso? Tal y como están las cosas en este momento, ¿no se podría dar lugar a una mayor injerencia por parte de la Federación en los asuntos educativos de los estados?

¿No será que el acuerdo a pesar de que está entregando en "administración" los servicios educativos federales, en realidad está restringiendo a los gobiernos estatales al otorgarles mayores responsabilidades, pero sin la autoridad, ni los recursos inherentes a la misma?

Se puede considerar que tal como está el grado de avance del proceso de descentralización se corre el peligro de que o bien se dé marcha atrás en el proceso, inclusive llegando en algunos casos a "federalizar" todos los servicios educativos como en 1921. O bien, que para evitar problemas, se dé mayor injerencia a la dirigencia sindical.

Desde luego que es muy pronto para hacer un juicio. No existe la información suficiente para hacer una evaluación plenamente objetiva y poder saber en qué medida se están cumpliendo los postulados que sirvieron de base para tomar la decisión de descentralizar.

No obstante, se piensa que si no se toman decisiones a fondo, la oportunidad de transferir los servicios educativos a los estados, de for-

talecerlos, de hacer una reforma fiscal, tendrá que dejarse para otro sexenio. Dado el rumbo que está siguiendo el proceso, surgen dudas sobre si se están manteniendo, al menos, los servicios, ¿se está mejorando la calidad de la educación? ¿Se está elevando la calidad del personal docente? ¿Se va a extender el mismo modelo a los otros estados en los que todavía no se han firmado acuerdos de coordinación?

Los resultados obviamente van a depender del empeño e interés que tenga cada estado. De seguro las respuestas van a ser diferentes en cada entidad federativa, conforme a la política de las autoridades locales y a la participación y motivación del magisterio.

Hay muchas interrogantes y pocas respuestas. El actual Secretario tiene ya 9 meses en funciones. Durante ese tiempo se ha firmado un Convenio con el Estado de Jalisco y a la fecha no ha precisado qué va a pasar con la Revolución Educativa y con uno de sus pilares que es la descentralización.

4.3 Análisis de los estados que han firmado acuerdo de coordinación

Como se podrá observar, en el cuadro 4, los 14 estados que han firmado convenios atendían en 1982, junto con el sistema estatal, a 935 000 alumnos en 3 167 planteles. Tenían 34 000 maestros y ejercían un presupuesto de 5 432 millones de pesos.

De este grupo se puede decir que no cuentan con sistema educativo estatal Baja California Sur y Michoacán, y que en los casos de Aguascalientes, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Tamaulipas es mínima su participación en el sistema educativo, pues cada uno de estos estados atiende menos del 5% de la demanda y cuenta con muy poco personal.

En cambio en los Estados de Jalisco, Sonora y Yucatán es bastante importante su participación.

Por lo general, los estados seleccionados han tenido pocos problemas político-laborales, con excepción del Estado de Jalisco.

Por lo que se refiere a la aportación financiera, es significativa en los casos de Jalisco 25%, Tabasco 29% y Sonora 27%. Es casi nula en los casos de Morelos, Quintana Roo y Zacatecas. El resto aporta entre un 4 y un 17 por ciento.

Quizás la poca participación de la mayoría de los estados con quien se ha firmado el convenio, diera la pauta para que el acuerdo fuera tan restrictivo dada la poca o nula experiencia que tienen algunos de ellos en el campo educativo. Por otra parte, la existencia de sistemas estatales fuertes también requiere de precauciones para evitar una lucha

CUADRO 4

Educación básica ciclo 1981-1982
(miles)

	Alumnos			Personal			Escuelas			Gasto educativo						
	Federal	%	Estatad	Federal	%	Estatad	Federal	%	Estatad	Federal	%	Estatad				
1. Aguascalientes	145 365	89	2 064	1.2	5 619	81	125	1.8	679	82	42	5.1	1 341	96	58.2	4.2
2. Baja California Sur	71 197	92	—	—	3 384	90	—	—	462	91	—	—	823	89	102.5	11.1
3. Campeche	114 557	93	2 253	1.8	4 669	89	185	3.5	794	93	10	1.2	1 002	87	147.0	13
4. Jalisco	616 854	46	526 917	39	20 321	40	18 574	36	4 593	65	1 351	19.1	4 276	75	1 436	25
5. Michoacán	853 654	92	—	—	29 483	89	—	—	5 322	94	—	—	5 095	94	307	5.7
6. Morelos	257 685	81	34 597	11	9 460	75	1 160	9.2	857	70	177	—	142 058	98	48	2.3
7. Nayarit	188 882	83	20 782	9.2	7 389	76	308	8.3	1 351	86	66	4.2	1 538	87	222	13
8. Quintana Roo	71 226	96	114	.1	3 067	93	8	.2	564	95	2	.3	803	99	4.5	0.6
9. Sonora	278 061	58	149 981	31	11 133	58	4 614	24	2 041	84	151	6.2	1 992	71	796	29
10. Tabasco	319 296	88	17 669	4.9	10 278	78	1 327	10	2 721	89	3	.1	4 334	83	877	17
11. Tamaulipas	533 514	93	939	.2	23 019	89	60	.2	601	66	218	24	1 383	88	183	12
12. Tlaxcala	137 215	73	41 471	22	5 747	75	1 262	17	1 722	66	477	18	2 487	73	916	27
13. Yucatán	214 980	67	78 209	24	8 409	60	3 749	27	1 565	79	247	12	1 893	85	324	15
14. Zacatecas	263 078	77	59 825	18	9 022	76	1 817	15	2 316	82	423	15	1 945	99	22	.1
Total	4 065 564		934 821		150 995		33 689		25 588		3 167		30 970		5 423.4	

desgastante sobre cuál sistema prevalece.

Si bien, al analizar los acuerdos de coordinación que se han firmado, no se hacen distingos de fondo entre un tipo de estado y otro. Esto podría interpretarse como una contradicción del proceso de descentralización al dar trato igual a desiguales y no cumplir con uno de los argumentos a favor de la descentralización como es el de respetar y tomar en cuenta las características de cada localidad.

Otro de los problemas que se observa es que salvo en los casos de Michoacán, Morelos, Sonora y Yucatán en que se ha dejado como titular de los servicios coordinados al anterior delegado general de la SEP —de éstos hay 2 ingenieros, 1 arquitecto y 2 maestros normalistas, todos ellos con una amplia experiencia en la administración de los servicios educativos—. Los nuevos titulares, en cambio, son en su mayoría maestros de educación primaria, con poca o nula experiencia en cargos administrativos. En algunos casos ha contado más su militancia dentro del SNTE, que su capacidad.

Esto puede tener graves consecuencias ya que la administración de los servicios educativos es bastante compleja y requiere de personal altamente calificado no solamente en lo académico, sino también en lo político y en lo administrativo.

Esperamos que no se vuelva a dar el vacío de poder por parte de las autoridades educativas que existía antes de la desconcentración y se retome éste por quien siempre ha luchado por detentarlo, rebasando el ámbito de lo puramente laboral.

5. PROBLEMA QUE ENFRENTA LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Adicionalmente conviene analizar algunos otros problemas que habrá de resolver la descentralización, si es que el proceso va a continuar y a culminar con la transferencia efectiva de los servicios educativos y los recursos inherentes a los estados.

La información que se presenta se obtuvo con base en una encuesta que realizaron en 1984 la Comisión Mixta SEP-SNTE para la descentralización y el grupo técnico del Comité Interno de Descentralización que formó el Secretario.

5.1 *Sueldos y salarios*

Uno de los problemas que plantea la descentralización es el que se refiere

a la disparidad de sueldos del personal docente federal y el personal docente de los estados. En un estudio que hizo la SEP en 1983 para calcular el costo de igualar los salarios a nivel nacional, tomando como base el salario del personal federal, se requerían 3 258 millones de pesos anuales. Agrupados por nivel educativo se tiene:

	<i>Millones de pesos</i>	<i>%</i>
Preescolar y primaria	24 244 7	68.78
Secundaria	10 036 7	28.45
Normal	995 0	2.83
<i>Total</i>	<i>35 276 4</i>	<i>100.00</i>

Esto significa que de las 422 810 plazas docentes a nivel de preescolar y primaria, se requiere igualar al 30% (137 353 plazas) y al 38% de las horas/clase del personal docente a nivel de secundaria y normales.

En 25 entidades federativas el personal docente de los niveles educativos a descentralizar gana menos en algunas de las categorías que el personal federal. Los estados donde existe una mayor diferencia salarial, y por tanto se requieren mayores recursos, son los de México (casi 46% del costo total), Jalisco con 13%, Puebla 6%, Chihuahua 6% y Chiapas con 6 por ciento.

Los estados que pagan más que la Federación en la mayoría de las categorías comparadas son Puebla, Nuevo León, Sonora, Baja California Norte, Guanajuato y Sinaloa.

De los 14 estados que han firmado convenios para coordinar los servicios educativos, en 1983 se requerían 736 millones de pesos, a los cuales habría que aumentar la diferencia con los sueldos actuales más los incrementos en el número de plazas y horas/clase.

En la actualidad no se ha planteado el problema de la homologación de salarios, dado que en una de las cláusulas del convenio de coordinación se señala que las relaciones laborales siguen siendo federales o estatales, según corresponda. No obstante, se considera que quizá en los meses por venir las secciones sindicales empiecen a hacer presión al respecto. En algunos estados desde hace tiempo se han venido firmando convenios de automatización del SNTE con algunos gobiernos estatales, en el sentido de que cualquier incremento a los maestros federales, de inmediato se otorgue a los estatales. En el estado de Baja California además de igualar los salarios con los federales, a los maestros estatales siempre se les paga un 15% adicional.

5.2 Prestaciones

Otro de los obstáculos a los que se enfrenta la descentralización es el que se refiere a las prestaciones tanto médicas, como económicas y sociales. Aquí los problemas son mucho más complejos por la diversidad de prestaciones, las diferentes formas en que éstas son otorgadas, así como el número de instituciones que participan.

Así por ejemplo, en el caso de los servicios médicos, éstos son proporcionados por el ISSSTE que atiende al personal federal y al personal de 11 estados que han firmado convenios con dicha institución. Hay siete estados que cuentan con su propio ISSSTE local. Seis estados tienen convenios con el IMSS. En cinco estados el servicio se otorga a través de clínicas particulares; y en Chihuahua, la Dirección de Pensiones Civiles del Estado y en Coahuila, las clínicas del SNTE.

En cuanto al tipo de servicio, en 20 estados las prestaciones médicas federales y estatales son iguales y en once, las prestaciones estatales son menores.

Lo mismo sucede con las cuotas que tienen que aportar los trabajadores que varían del 1% (Jalisco) al 8% en Chiapas. La gran mayoría aporta entre el 2 y 3 por ciento.

Por lo que se refiere a las prestaciones económicas (jubilaciones, seguros diversos, indemnizaciones, préstamos a corto y largo plazo) se encuentra la misma diversidad.

En 12 estados las proporciona el ISSSTE local, en dos el federal, en diez la Dirección de Pensiones y en siete el propio gobierno federal.

Al hacer un análisis de cada una de estas prestaciones se encuentran grandes diferencias de un estado a otro y con las que recibe el personal federal.

En cuanto a las prestaciones sociales, tales como tiendas, farmacias, panteones, velatorios, turismo, guarderías, etc., hay estados que no cuentan con ninguna de ellas y otros solamente con una o dos. Se puede afirmar que el problema de las prestaciones es de los más difíciles de resolver, si se tratara de otorgar a todo el personal docente igual tipo y calidad de prestaciones. Por un lado se requiere respetar los derechos laborales adquiridos y por otro, habría que superar obstáculos de tipo económico, jurídico y de infraestructura.

Es por eso que uno de los problemas más álgidos de la descentralización es el problema laboral. El transferir al personal federal a los gobiernos de los estados implicaría que se les respetaran las prestaciones que actualmente tienen y por otro lado, el personal estatal podría exigir que se igualaran las suyas. También se puede dar el caso inverso.

Además del costo económico habría que resolver qué institución podría proporcionarlas. En este sentido habría que hacer estudios de fondo en cada entidad federativa y tratar de resolver la situación según el estado de que se trate. Sería muy difícil llegar a una situación homogénea para todo el país.

Una posibilidad sería integrar en una sola institución que podría ser el ISSSTE federal, todas las otras instituciones y así lograr igualar las prestaciones.

Otra opción sería que el ISSSTE federal otorgara las prestaciones médicas a nivel nacional y los ISSSTE estatales las económicas y sociales. Otra posible medida que estaría encaminada a fortalecer más a los gobiernos estatales y de hecho sería más congruente con la política de descentralización de la vida nacional sería la de descentralizar el ISSSTE federal y que cada estado contara con su propia institución de seguridad a nivel estatal. Obviamente con esta medida habría otros problemas que surgirían ya que no todas las funciones que realiza la Federación en los estados se van a descentralizar y por lo tanto seguirían necesitando servicios los empleados federales radicados en provincia.

Por último, podrían subsistir todas las instituciones y se llegará a un acuerdo para que todos los estados proporcionen las mismas prestaciones. Obviamente ninguna de estas soluciones es fácil. Para cualquiera de ellas hay diversos obstáculos que superar. La solución no es a corto plazo. Por lo mismo se requiere tener una definición hacia dónde ir. Tarde o temprano se plantearán estos problemas y es a todas luces recomendable fijar desde ahora una estrategia y una imagen objetiva de adónde quiere llegar.

5.3 *Cambios y contratación de egresados de normales federales*

Otro aspecto adicional que se plantea con relación a los derechos laborales es el de los cambios de adscripción y la contratación de egresados de normales.

Hasta ahora, los cambios de los maestros federales de un estado a otro y aun dentro de un mismo estado han sido manejados por una Comisión Mixta de Cambios integrada por representantes del SNTE y de la SEP. Este derecho a moverse de un estado a otro podría significar un problema en el caso de que el personal federal pase a depender del gobierno del estado, porque o bien se incorporan a este proceso a todos los maestros estatales o se tendría que buscar un mecanismo para que los maestros federales puedan seguir ejerciendo este derecho.

Hay que considerar que anualmente existen más de 20 000 solicitudes de cambio de estado y sólo se otorgan 3 000.

Esta demanda de cambio se debe en parte al proceso de asignación automática a través del cual a los egresados de las normales federales, se les tiene que dar plaza y por lo general es a un estado distinto de donde son originarios. Esto ocasiona que exista la tendencia a regresar a sus lugares de origen. Este desequilibrio entre la oferta y la demanda de maestros, como ya se había señalado, se ha tratado de controlar en los últimos cinco años, sin embargo todavía no se ha logrado un equilibrio. En caso de no preverse un mecanismo de compensación que regule este proceso, se presentaría el fenómeno de un alto índice de desempleo de maestros en varios estados, y un déficit en otros. Para evitar esta situación se requeriría convenir entre estados, o bien, dejar que los mecanismos naturales de oferta y demanda resolvieran la situación, quizás a largo plazo.

El Sindicato opondría una gran resistencia a terminar con el proceso central de cambios interestatales, porque le representa una fuente de poder a la que no va a renunciar fácilmente.

Por otra parte, representaría una injusticia cancelar la posibilidad de los maestros de moverse de un estado a otro, perdiendo parte de sus derechos.

5.4 *Escalafón*

Otro aspecto que también resulta sumamente complejo es el del escalafón. Hasta la fecha el escalafón opera a nivel nacional, aunque de manera muy centralizada a través de la Comisión Nacional Mixta de Escalafón. Esto dificulta y dilata en exceso la expedición de dictámenes y su ejecución. Con la desconcentración este problema se ha agudizado. Se han hecho diversas propuestas para agilizar el sistema, lo cual implicaría la desconcentración de algunas funciones de la Comisión Nacional Mixta de Escalafón. Con la descentralización se hace aún más necesario modificar el reglamento de escalafón. Sin embargo, el SNTE tiene años retrasando la celebración de un congreso a fin de que se hagan las modificaciones al reglamento respectivo. La razón de esta actitud es que el escalafón tal y como opera actualmente, le representa otra fuente de poder y control del magisterio.

El Reglamento de Escalafón al igual que el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo, tienen años negociándose entre la SEP y el SNTE y a pesar de que son documentos totalmente obsoletos y que

hay un sinnúmero de acuerdos que los modifican no se ha llegado a un arreglo para expedir los nuevos reglamentos, baste saber que el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo data de 1943 y el de Escalafón de 1947, aunque se le hicieron algunas modificaciones menores en 1973.

5.5 Aspectos financieros

El financiamiento de la educación está distribuido entre los distintos niveles de gobierno y los particulares. En los últimos diez años ha venido descendiendo la participación de los estados en el gasto educativo. Así mientras en 1971 era de 16 %, en 1982 descendió al 13 %. Inversamente la aportación de la federación se incrementó en ese mismo periodo del 67 al 81 por ciento. Por lo que se refiere a la participación de los particulares, ésta ha descendido considerablemente al pasar del 15 al 5 por ciento en 1982.

Otro aspecto interesante a considerar es la disparidad tan grande que existe en la actualidad entre lo que destina a educación cada entidad federativa con relación a su presupuesto total. Según datos de 1980, hay 10 estados que destinaban del 7 al 20 por ciento de su presupuesto a la educación; 16 estados del 21 al 39 por ciento y 5 del 40 al 56.6 por ciento y que corresponde a los estados de Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Puebla y Sinaloa. A la fecha no existen estudios que expliquen a qué obedecen estas disparidades.

Los estados que menos aportan son Aguascalientes, Baja California Sur y Oaxaca. Cabe destacar que el Departamento del Distrito Federal gastó menos que cualquier estado. Aunque la Ley Federal de Educación establece que debe participar con el 15 % de su presupuesto, en la realidad sólo invirtió el 2.4 %.

Otro dato interesante que hay que destacar es que en 21 estados la aportación federal para educación básica es mayor que el presupuesto total de la entidad; en 11 estados es más del doble; y hay casos como Oaxaca, en que es 6 veces mayor.

El gasto per cápita en educación básica de 1981, considerando el presupuesto público total, varía mucho de estado a estado; mientras que en Aguascalientes fue de 8 400; en Jalisco fue de 3 000; en México y en Tlaxcala de 9 200.

Todo lo anterior indica que no ha habido criterios equitativos en cuanto a la participación de la Federación en el gasto educativo por cada entidad.

Esta disparidad en la distribución de los recursos entre la Federación y los estados, obedece en parte a que

... La Ciudad de México y el gobierno federal siguen concentrando demasiados recursos, problemas y poder. Baste recordar que los recursos totales que (manejaron) en 1982 los gobiernos estatales equivalen sólo a 8% de los recursos que el gobierno federal (presupuestó).

... Para ir adelante —debe decirse con franqueza, para acercar más el manejo de la educación a los estados...— hace falta una mayor participación de los gobiernos estatales en el gobierno de la educación. Y para ello, es necesario delimitar claramente la responsabilidad educativa de cada una de las tres instancias de gobierno, reglamentando la fracción IX del artículo tercero constitucional y dar a los estados una mayor participación de los recursos fiscales.¹⁸

En nuestro derecho, existen áreas impositivas reservadas exclusivamente a la Federación, lo cual implica una prohibición para que los estados graven fuentes propias y las aprovechen en apoyo de sus políticas de desarrollo. Adicionalmente, existe una desproporción enorme entre los recursos financieros con que cuenta la Federación respecto a los estados, así como entre las propias entidades federativas. En aras de redistribuir equitativamente los ingresos entre los distintos estados, la Federación, se queda con la mayor parte.

Obviamente, tan apabullante desigualdad no puede atribuirse exclusivamente —ni siquiera principalmente— al sistema fiscal propio de nuestro régimen federal. Intervienen otros factores: diferencias en la concentración de recursos naturales y los distintos grados de explotación, abandono o destrucción de los mismos, existencia de vías de comunicación, cercanía de centros de producción y consumo, entre otros, que condicionan el desarrollo económico que constituye la fuente de recaudación. Ni el más perfecto sistema fiscal puede por sí solo, modificar esta situación.¹⁹

Tal fenómeno se ha tratado de corregir a través del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y del Convenio de Colaboración Administrativa, celebrados entre la Federación y las entidades federativas, con el propósito de coadyuvar a una mejor distribución de los recursos fiscales; evitar la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales y elevar la eficiencia del sistema de recaudación.

Como resultado de estos convenios ha mejorado relativamente la

¹⁸ Solana, Fernando, *Tan lejos como llegue la educación*, p. 110.

¹⁹ Chapoy Bonifaz, Gil Valdivia, *et al.* El Federalismo en sus aspectos educativos y financieros, p. 12.

distribución de los recursos entre los niveles de gobierno y entre los estados. No obstante, el recibir del centro mayores ingresos ha colocado a los gobiernos locales en una situación más grave de dependencia económica y política respecto a la Federación, disminuyendo en consecuencia su autonomía.

La importancia que la política fiscal tiene en un proceso de descentralización educativa es obvia, ya que los estados están limitados en cuanto a la forma de obtener los recursos que necesitan para el financiamiento de la educación.

Es por tanto posible suponer que este proceso de descentralización educativa, conlleva igualmente a una reforma fiscal con el propósito de dar mayor independencia financiera a los gobiernos locales. La combinación de ésta y otras medidas propiciaría una distribución más equitativa de los recursos financieros a favor de las entidades federativas.

Lo anterior implicaría que adicionalmente la Federación continuará manejando centralmente parte de los recursos destinados a la educación. Este manejo centralizado sería necesario para apoyar programas que eleven la calidad de la educación por una parte y por otra para cumplir con uno de los objetivos del federalismo, como puede ser la política de estabilización, crecimiento y redistribución del ingreso a nivel nacional, disminuyendo la diferencia entre estados.

Otro aspecto que es importante considerar es que la Federación requeriría establecer mecanismos de control de tal suerte que sin lesionar la autonomía estatal, se asegurara la aplicación correcta de los recursos destinados a los servicios educativos. El propósito sería evitar lo que ha ocurrido en años recientes con los fondos transferidos para educación a través de los Convenios Únicos de Desarrollo a los gobiernos estatales, que no se han utilizado, en todos los casos, para construir espacios educativos, sino para otros fines.

Se requiere, por tanto, una redistribución más equitativa de recursos entre federación y estados. Igualmente es imprescindible que los gobiernos locales se responsabilicen y tomen conciencia sobre la importancia de fortalecer e impulsar la educación.

Adicionalmente es importante señalar que además de la necesidad de redistribuir los recursos de manera más equitativa entre las entidades federativas, se requeriría un replanteamiento de la política financiera en materia educativa.

El financiamiento de la educación se ha convertido en una preocupación fundamental de México, así como de otros países y de los organismos internacionales. Se han llevado a cabo diversos estudios e investigaciones para determinar qué proporción del ingreso nacional es la

óptima para dedicar a la educación. Al respecto, la UNESCO recomienda la aplicación del 8% del producto interno bruto. En México no se ha cumplido con esta recomendación y en los últimos cinco años, a pesar del aumento de la matrícula, ha venido descendiendo el financiamiento de los servicios educativos. En 1981 llegó a su punto más alto al alcanzar el 5% del producto interno bruto. Pero con gran preocupación se puede observar que esta proporción disminuye año con año, de tal manera que en 1985 se calcula que descendió al 3.8% y se prevé que en 1986 como resultado de la crisis va a descender aún más.

La situación económica por la que atraviesa el país hace aún más preocupante esta situación y con la descentralización se corre el riesgo de que las autoridades estatales, ante la escasez de recursos y las presiones que tienen por atender otras necesidades, desvíen fondos destinados a la educación hacia otros fines.

Es imprescindible que las autoridades tomen conciencia de que los recursos destinados a la educación no son un gasto sino una inversión.

6. ASPECTOS POLÍTICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

6.1 *El papel del magisterio dentro del sistema político*

Para entender la descentralización educativa y hasta cierto punto justificar las medidas que se han tomado hasta la fecha, es importante analizar aunque sea someramente el papel que desempeña el magisterio dentro del sistema político mexicano.

No es exagerado decir que el maestro en muchas comunidades ha sustituido lo que en una época representó el cura del lugar. Al maestro se le considera, sobre todo en las zonas marginadas y rurales, como un líder, un guía. Su influencia es considerable tanto en los niños como en los padres de familia y demás miembros de la comunidad. No es raro que a nivel de localidad, municipio o dentro del propio gobierno estatal los maestros desempeñen un papel importante. Se les puede encontrar como síndicos, regidores, presidentes municipales, diputados locales o federales y aun como senadores y gobernadores. El propio líder vitalicio de Vanguardia Revolucionaria ha fomentado la participación de los maestros en los puestos de elección. En alguna ocasión señaló como meta que no hubiera un municipio o un estado que no contara con la presencia de un representante del magisterio.

Los partidos políticos de todas las tendencias fomentan la participación de los maestros dada su capacidad de movilización y organiza-

ción sobre la comunidad, aun valiéndose de subterfugio. Hay maestros militantes en todos los partidos políticos. Desde el PRI hasta el PRT, en el PSUM o PMT. Esta pluralidad política ha ocasionado grandes enfrentamientos dentro del magisterio habiéndose creado una fuerte corriente disidente, que choca constantemente con la tendencia mayoritaria del SNTE, sobre todo con los afines al Movimiento de Vanguardia Revolucionaria. El control férreo que pretende ejercer Vanguardia y la falta de democratización del SNTE han ocasionado el fortalecimiento de la disidencia, sobre todo en estados como Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, México. Esto ha dado lugar a una serie de enfrentamientos, movilizaciones y en ocasiones a paros en planteles educativos. En algunos casos se han cambiado maestros de diversas tendencias dentro de un plantel o de una zona escolar, para que éstos puedan funcionar.

El gobierno a su vez utiliza al magisterio como apoyo a su política, en especial durante los procesos electorales. Obviamente, después la dirigencia sindical pasa la factura. Esta dependencia gobierno-SNTE ¿Hasta dónde no ha perjudicado al sistema educativo?

Antes de que existieran las delegaciones generales de la SEP, el vacío de autoridad de la Secretaría en las entidades federativas era llenado por el sindicato, a tal grado que para muchos trámites administrativos los profesores tenían que acudir a la sección sindical para lograr su cambio, un incremento de horas de clase, un préstamo, una licencia, un movimiento escalafonario, una dirección de plantel o una zona de supervisión. En el momento que la Secretaría empieza a retomar su autoridad y que las delegaciones generales empiezan a adquirir fuerza, comienzan a surgir las inconformidades y presiones por parte del sindicato. Se puede afirmar que la descentralización tomó por sorpresa al SNTE que nunca consideró que se fuera a dar tal fuerza a los delegados generales y tal capacidad de decisión.

En la medida que se fue desconcentrando el poder del centro a los estados, el sindicato se fue debilitando. No fue capaz de cambiar su estructura y sistemas de control a las nuevas características del sistema educativo. Ha continuado la centralización por medio del Comité Ejecutivo del SNTE, ya que las secciones sindicales de los estados no tienen facultades de decisión. Para controlar a las secciones estatales, contrarrestar el avance de la disidencia y responder a la nueva organización de la SEP se integró "... convenientemente el Cuerpo de Coordinadores, sólo con la variante de que éstos son miembros del Comité Ejecutivo Nacional y con las facultades que el Artículo 183 les otorga se han hecho cargo de la supervisión del trabajo sindical en las distintas secciones del país. . . Cada Coordinador Regional de los ocho que existen en

el país tiene, para mejor ejercer su trabajo y bajo su dirección, a un coordinador por cada Estado de la República”.²⁰ El trabajo de estos coordinadores lo dividen en dos: “trabajo formal de organización” y “aspecto político” a fin de “extender el contacto del Comité Ejecutivo Nacional con la base misma”.²¹ La creación de estas coordinaciones fortalecen aún más el control central del SNTE en detrimento de las 58 secciones sindicales. De éstas, 36 agrupan al personal federal y el resto, 22 agrupan al personal estatal.

A fin de contrarrestar la influencia y el poder que iban adquiriendo las delegaciones generales, se empezaron a crear conflictos y presiones para que fueran removidos los principales funcionarios de las delegaciones para maestros afines a la dirigencia sindical. En diversas ocasiones solicitaron al Secretario y aun al propio Presidente de la República que todos los puestos de las delegaciones fueran escalafonarios.

Durante todo el proceso de desconcentración se dio una lucha constante por el poder. Esto ocasionó la constante movilización de delegados y otros funcionarios, antes de ceder posiciones al sindicato.

Sin embargo, a partir de la actual administración y una vez tomada la decisión de descentralizar, el SNTE siente un peligro más real y ha exigido participar y establecer sus propias condiciones para llevar a cabo el proceso.

Formalmente, no pueden oponerse a una política del Presidente, sin embargo, el temor de perder su hegemonía ha hecho que circulen rumores y efectuado presiones que han obligado a las autoridades a ser cautelosas y en muchos casos conservadoras.

El SNTE sabe que corre el riesgo de que se rompa el control sindical de su organización. En el momento que el personal federal pasara a ser personal estatal, éste tendría que acatar las disposiciones jurídicas del estado correspondiente. En materia laboral se tendría que negociar y definir si el SNTE seguiría representando a los maestros en su nueva relación laboral, o si se tendría que formar un nuevo sindicato que agrupara a todos los maestros de un estado. En el primer caso habría que modificar diversas disposiciones jurídicas a fin de que un sindicato federal pudiera representar a trabajadores estatales ante los gobiernos de los estados.

En caso de que se tuviera que crear un sindicato a nivel estatal, seguramente surgirían luchas internas en aquellos estados en que existieran

²⁰ Vanguardia Revolucionaria, SNTE, *Construcción de un nuevo sindicalismo*, Colección Vanguardista, Núm. 5, p. 38.

²¹ *Ibidem*, p. 40-41.

dos secciones sindicales, una federal y otra estatal. Un conflicto mayor se podría dar en estados como el de México y el de Veracruz, en donde los maestros estatales no están afiliados al SNTE, ya que tienen sus propios sindicatos.

El poder del sindicato reside en muchos factores. Por un lado, en el ámbito administrativo, su capacidad de gestión y de control al manejar procesos como los de cambios de maestros, de escalafón, asignación de egresados de normales.

El problema no reside tanto en que el sindicato participe en estos procesos, sino en que los utiliza anteponiendo los intereses sindicales a los educativos. De hecho, la dirigencia sindical ha mediatizado al magisterio. Tanto los cambios como los ascensos escalafonarios son otorgados, en muchos casos, como premio a la obediencia y a la militancia sindical, más que como un estímulo y reconocimiento al desempeño del maestro, del director del plantel, del supervisor. Se puede afirmar que el sistema educativo carece de estímulos importantes a los maestros que los conduzcan a superarse. Cuenta más la antigüedad y la militancia sindical que la capacidad académica.

Otro factor es el económico. Por concepto de cuotas, en 1983, el SNTE recibió 2 400 millones de pesos, sin obligación de rendir cuentas de su utilización a ninguna autoridad.

En el caso de los maestros federales, la SEP retiene las aportaciones de los maestros y se las entrega mensualmente al Comité Ejecutivo Nacional del SNTE. Éste a su vez envía recursos a las distintas secciones federales. En el caso de las secciones que agrupan a los maestros estatales, éstas reciben directamente el importe de las cuotas y envían una parte al CEN del SNTE. Esto provoca que las secciones estatales dispongan de mayores recursos que las secciones federales. Con la descentralización el SNTE ve una seria amenaza al monto y manejo de estos recursos.

Para evitar estos posibles conflictos, ¿hasta dónde el proceso de descentralización no se ha desvirtuado? ¿Hasta dónde, a fin de mantener en paz al sindicato y que aparente un apoyo a la política descentralizadora, se le han cedido posiciones en detrimento del propio sistema educativo y de minar la autoridad de la propia Secretaría? Se le ha dado mucho al sindicato y ¿qué es lo que se ha obtenido? Tal vez el que no se haya dado una oposición manifiesta a la descentralización. Sin embargo, en la instalación de varios consejos de educación pública en los estados, no han estado presentes los representantes del sindicato en señal de oposición; en otros casos han querido tener una franca intervención para nombrar al coordinador de los servicios de educación pública.

La indefinición misma del concepto de servicios coordinados deja ambiguos muchos aspectos ya que en realidad no se especifica si éstos quedan dentro del ámbito federal o del estatal. Es en este sentido que el sindicato aprovecha este aparente vacío formal y jurídico para incrementar su ámbito de poder, en detrimento del sistema educativo.

Otro aspecto que le confiere un poder considerable al SNTE es el de decidir, quiénes de sus miembros ocupan puestos de elección popular según la cuota que se les asigne; con la descentralización podrían tener menos posibilidades de lograr promociones políticas al fragmentarse, hasta cierto punto, su fuerza como una sola unidad.

Este juego de intercambio entre el gobierno y el SNTE y el miedo del sistema a perder el control político de uno de sus pilares, está contribuyendo a deteriorar aún más la calidad de la educación.

6.2 Participación de los gobiernos de los estados

De la evolución del proceso de descentralización no sólo son responsables la Federación y el SNTE. ¿Qué pasa con los gobiernos estatales? La verdad es que muchos gobernadores más que desear que se les transfiera el sistema educativo federal, desearían que el proceso fuera a la inversa, que la Federación absorbiera todo el sistema educativo. Consideran que lo único que se les está transfiriendo son problemas.

¿Cuáles son sus razones?

El magisterio ha sido un sector conflictivo. Tiene problemas internos muy serios que influyen en otros sectores. El hecho de que existan dentro de un estado dos sistemas educativos, ocasiona disputas por el poder, a nivel de funcionarios administrativos y a nivel de líderes sindicales. Esto da lugar a una lucha por la primacía de una sección sobre otra, o de un sindicato sobre otro.

Por otro lado los gobiernos estatales no cuentan con los recursos financieros suficientes para atender el costo de la educación. Esto significa que tienen que estar a expensas de la Federación, lo cual implica una negociación constante para poder obtener los fondos necesarios.

Los gobiernos estatales son más vulnerables a las demandas de los sindicatos y ante el hecho de que ni los recursos ni el personal son estatales tienen poca capacidad de decisión. Igual sucede en otros aspectos dado que según los acuerdos de coordinación, las normas del sistema educativo siguen siendo federales, no sólo en los aspectos de contenidos educativos, sino también en aspectos técnicos, operativos y aun administrativos.

De hecho se les entrega a los estados un sistema educativo atado, con pocas posibilidades de modificación.

Se puede afirmar que posiblemente como una primera etapa y para asegurar la continuidad de la prestación de los servicios educativos, esto sea necesario y conveniente; sin embargo, se requeriría definir una estrategia para ir soltando los hilos, si de verdad se quiere hablar de un sistema educativo descentralizado. ¿Dónde se fijará la línea divisoria entre lo que conviene que se reserve la Federación y lo que debe darse como atribución a los estados?

CONCLUSIONES

El primer problema al que nos enfrentamos es “semántico” o quizá más bien jurídico. Es necesario partir de la definición de la descentralización.

Oficialmente podemos decir que para el actual gobierno este término tiene las más variadas acepciones, pues lo mismo se llama descentralizar a cambiar de ubicación física a oficinas o empresas, que crear un organismo con personalidad jurídica propia, que delegar funciones a otros órganos, que dar mayores atribuciones a los gobiernos estatales. En el caso concreto de educación se están utilizando indistintamente los términos descentralizar servicios educativos a los gobiernos de los estados, que el de coordinar los servicios de educación pública.

Desde mi punto de vista considero que descentralizar en el caso de la educación, significa que la federación deje de prestar servicios educativos en los estados y transfiera esta facultad en exclusiva a los gobiernos de las entidades federativas. Esto implicaría que se transfiriera el servicio junto con los recursos correspondientes, sea personal, recursos materiales o financieros. Es decir, los recursos dejarían de ser federales y pasarían a ser estatales. Como consecuencia de esta descentralización se haría una redistribución del poder. Al darle a los estados mayores recursos y mayores facultades se tendrían estados más fuertes.

Ahora bien, ¿Es esto lo deseable? ¿Está dispuesto el gobierno federal a compartir el poder? ¿Hasta dónde se quiere en verdad contar con estados fuertes, autónomos, poderosos? ¿Nuestras raíces históricas, nuestra forma de ser, la tradición política del gobierno, realmente obedece a un criterio federalista?

Es importante encontrar respuestas a estas interrogantes porque aparentemente no hay coherencia entre el discurso político, los planes y programas formulados y las medidas que se están tomando al respecto.

Si de verdad se llegara a descentralizar la educación, esto significa-

ría una transformación de fondo del sistema político. Se tendría que pensar más seriamente en el perfil de los gobernadores y de los principales funcionarios estatales; en establecer verdaderos mecanismos democráticos y de participación política; en un cambio en las reglas del juego en el trato con la política sindical; en una verdadera reforma financiera y fiscal para que los recursos sean del estado y éste pueda efectivamente responsabilizarse de la operación y mantenimiento de los servicios educativos. Se requeriría hacer las reformas jurídicas necesarias para que queden claramente definidas las atribuciones de los estados y de la Federación en materia educativa. Se necesitaría establecer los sistemas para que a pesar de que la educación en cada estado tenga sus propias modalidades, se conserve un sistema educativo nacional. Sería imprescindible diseñar un sistema de evaluación que permitiera ir supervisando y adecuando el desarrollo del sistema educativo en cada estado.

El papel fundamental de la Federación podría ser precisamente ése: el de asegurar que el sistema educativo mantenga su carácter nacional; el promover el desarrollo equilibrado de los servicios educativos a nivel de cada estado; así como el que éstos se proporcionen a toda la población, aún en las comunidades más remotas; el evaluar y tomar las medidas correctivas para que la función educativa sea homogénea y de calidad en todos los estados; el fomentar las innovaciones tecnológicas y sobre todo el de asegurar que se eleve la calidad de la educación, mejorando la calidad del magisterio y de los contenidos y métodos educativos.

BIBLIOGRAFÍA

- Chapoy Bonifaz, Dolores, *et al.*, El Federalismo y sus aspectos educativos y financieros, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976.
- Diario Oficial de la Federación*, marzo 20 de 1984.
- Pescador, José Ángel, *Poder político y educación en México*, México, 1985.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, 1983.
- Reyes Heróles, Jesús, *Educar para construir una sociedad mejor*, Vol. I y II, SEP, México, 1985.
- SEP, *Memorias 1976-1982*, vol. I, SEP, México, 1982.
- SNTE, *Construcción de nuevo sindicalismo*, Colección Vanguardista, Núm. 5, Ed. del Magisterio "Benito Juárez", México, 1982.
- Solana, Fernando, *Tan lejos como llegue la educación*, FCE, México, 1982.
- Solana, Cardiel, *et al.*, *Historia de la Educación Pública en México*, FCE, México, 1981.