



**UAM – IZTAPALAPA
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA.
COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA**

**POLITICA EDUCATIVA FEDERAL
1992 - 1993, LA FEDERALIZACION
DE LA EDUCACION BASICA**

INVESTIGACION PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADA EN CIENCIA POLITICA

AREA DE CONCENTRACION

CIENCIA POLITICA

P R E S E N T A

AMANDA ISABEL MEDINA HERNANDEZ

ASESOR: ALEJANDRO FAVELA GAVIA

LECTOR: PABLO JAVIER BECERRA CHAVEZ

MEXICO, D. F., ENERO DE 2000.

HERMANO DAME TU MANO
VAMOS JUNTOS A BUSCAR,
UNA COSA PEQUEÑITA
QUE SE LLAMA LIBERTAD.

PARA:
FERNANDO Y FABIAN

AGRADECIMIENTOS

Para todas y todos los que aún luchan por alcanzar la libertad de espíritu. A papá y a mi mamá por que a pesar de todo han mantenido su confianza en mi. Al ilustre grupo de amigos del que formo parte: Iván, Sainz, Jazmín, Sergio, etc. Porque sin ellos habría sido mucho más difícil lograrlo. A mi asesor, por su paciencia.

INDICE

Introducción

Agradecimientos

CAPITULO I

Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa Nivel Básico.....1

CAPITULO II

Ley General de Educación.....24

CAPITULO III

Impacto de la Reforma Educativa sobre los sectores: SEP, SNTE y Sociedad....47

Conclusiones.....88

Bibliografía.....91

HERMANO DAME TU MANO,
VAMOS JUNTOS A BUSCAR
UNA COSA PEQUEÑITA
QUE SE LLAMA LIBERTAD.

PARA:
FERNANDO Y FABIAN

AGRADECIMIENTOS

Para todas y todos los que aún luchan por alcanzar la libertad de espíritu. A mi papá y a mi mamá, que han confiado. Al ilustre grupo de amigos del que formo parte: Iván, Sainz, Jazmín, Cedillo, etc. porque sin ellos, habría sido mucho más difícil lograrlo.

INTRODUCCIÓN

La educación es para toda nación un bien irrenunciable, no sólo por la cultura de que provee a los educandos, sino por la formación que brinda a los integrantes de una sociedad. A través de la educación básica impartida por el Estado este reproduce su forma de organización. Así mismo, el Estado es quien marca las pautas para la existencia de un tipo de organización unificado a través de contenidos educativos similares para toda la sociedad, con objeto de mantener la unidad nacional y generar vínculos de identidad a lo largo y ancho del país.

El término básico no significa la reunión de conocimientos mínimos o fragmentados, sino un conjunto de conocimientos y habilidades que permite adquirir, organizar y aplicar saberes de diverso orden y complejidad creciente.¹ Es por esta razón que la política educativa adoptada por el gobierno mexicano para mejorar la organización del sistema educativo, así como los planes y programas de estudio, tienen el objetivo de estimular las habilidades necesarias para el aprendizaje permanente, la adquisición de conocimientos asociada con el ejercicio de habilidades intelectuales y de la reflexión.

La descentralización de la educación pública básica en este periodo tiene una peculiaridad, si bien no fue el primer intento de federalización si fue en el que se concretizó la dualidad de este término. En los inicios del sistema de educación pública en México, por federalización de la educación se entendió y emprendió camino hacia la centralización de estos servicios, sin embargo, varias décadas más tarde es cuando finalmente toma su sentido exacto al entenderse como descentralización.

Si por política pública entendemos una rama de la ciencia política que se encarga de la acción, es decir, la *policy science*, entonces ésta se orientará hacia la acción.

¹ Secretaría de Educación Pública, *Perfil de la Educación*. México, SEP, 1999, p.31.

Su objeto principal es el de contribuir a mejorar de las decisiones públicas (las decisiones que toman los administradores del poder público) a corto y largo plazo. Con esta breve definición avanzamos hacia la investigación del resultado que provoca una decisión y consecuente acción tomada por el gobierno.

El objetivo de esta investigación es pues, el de analizar la política educativa implementada por el gobierno federal durante el periodo 1992-1993. Nos situaremos no en el campo teórico de las políticas públicas como parte de la ciencia política, sino que entraremos de lleno al análisis de la acción tomada para poder conocer los resultados de dicha política, debido a que el estudio de las políticas públicas significa analizar los efectos de las acciones que el gobierno tiene en la sociedad. ¿Qué resultados se obtuvieron de la acción emprendida por el gobierno federal en el ámbito de la educación pública nivel básico?, ¿Se concretó la descentralización de estos servicios?

El análisis de documentos como el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa Nivel Básico, el artículo 3º constitucional y la Ley General de Educación es fundamental para lograr un conocimiento de las bases jurídicas y políticas en que se basa la acción descentralizadora que tiene el gobierno federal hacia los estados en cuanto a la prestación de los servicios educativos; lo anterior podrá encontrarse en los capítulos I y II. Posteriormente el análisis del impacto que tuvieron las reformas educativas sobre los principales actores del sistema educativo mexicano será estudiado y analizado en el capítulo III.

Tanto el capítulo III como las conclusiones de la presente investigación constituyen la parte más analítica y donde se emplean diversas herramientas de análisis que son propias de la ciencia política.

ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN EDUCATIVA NIVEL BÁSICO¹

El Acuerdo Nacional suscrito entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales contempló dos campos sobre los cuales se tendría que trabajar para el mejoramiento de la calidad en la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), y en la formación de los docentes que habrán de impartirlas. Estos campos son:

- 1) Para conseguir una verdadera modernización educativa se debe atender, el nivel de crecimiento del ingreso per capita, distribución del ingreso nacional, el acceso a servicios básicos como salud, vivienda y energía eléctrica, es decir, las condiciones de vida tanto del educando como del educador.
- 2) El sistema educativo en sí, es decir, la reorganización del sistema educativo nacional.

Ambos campos deben estar acompañados de estrategias que tengan efectos favorables en los puntos neurálgicos del sistema educativo, para esto se requiere trabajara sobre tres líneas básicas:

1. Reorganización del sistema educativo. Descentralización o federalización de la educación.
2. Reformulación de contenidos y materiales educativos.
3. La revaloración social de la función magisterial. Carrera magisterial.

Existe la necesidad de fortalecer el federalismo educativo y debido a esto, se establecerán las obligaciones y derechos que le tocan tanto al gobierno federal como a los estatales de forma tal que la concentración del sistema educativo que impera hasta el momento y que por diversas causas motiva un excesivo

¹ Firmado entre el Gobierno Federal, los Gobiernos Locales y el SNTE el 18 de mayo de 1992. INTERNET, SEP.

burocratismo y mala atención a las necesidades actuales de educación se modifiquen, para esto:

- Los gobiernos estatales a través de la dependencia u organismo competente sustituirá al titular de la SEP en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores de la educación estatal. Recibirán del gobierno federal los establecimientos educativos con los que la SEP ha venido prestando servicio en cada estado y bajo todas sus modalidades y tipos. Así mismo se encargara de aconsejar al titular del Ejecutivo en cuanto a los programas educativos en lo tocante a las necesidades de cada Estado, como geografía, sociedad, historia, etc.
- También se encargará de aumentar la cantidad necesaria de recursos para la construcción de planteles educativos necesarios para obtener una cobertura eficaz y garantizar la posibilidad de asistir a la escuela por parte de la comunidad.

Las estrategias que el Gobierno Federal planteó para modernizar el sistema educativo mexicano y que éste se ajustara a las nuevas necesidades del país y que arriba se mencionan, son las que a mi juicio requieren una descripción y explicación con un mayor grado de detalle.

Para abordar el tema de la descentralización educativa el Acuerdo empieza por señalar los retos actuales de la educación, que a saber son:

- I. Problemas de cobertura de la educación básica, incluso ante la demanda acrecentada por la dinámica demográfica,
- II. Baja calidad en la educación básica ya que no proporciona el conjunto de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores adecuados para que los educandos estén en posibilidad de contribuir al desarrollo y progreso social.

La descentralización y la necesidad de un nuevo tipo de relación entre los diversos actores de la educación esta propuesta y argumentada básicamente en el contenido del siguiente párrafo:

"Muchas de las grandes tareas educativas de las generaciones de este siglo implicaron una concentración –y hasta una centralización- de esfuerzos. Hoy, el esquema fuertemente concentrado no corresponde con los imperativos de modernización. Debe cambiar, por tanto, para atender con eficacia las nuevas exigencias del desarrollo nacional. El sistema educativo en su conjunto muestra signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas. Se ha distanciado crecientemente la autoridad de la escuela con el consiguiente deterioro de la gestión escolar, y se ha hecho más densa la red de procedimientos y trámites. La responsabilidad de la educación de niños y jóvenes no está siendo cabalmente compartida por la escuela, los padres de familia y la comunidad. En la práctica, prevalece una cierta ambigüedad en las atribuciones educativas que conciernen a los niveles de Gobierno Federal, estatal y municipal. En muchos sentidos, hemos llegado al agotamiento de un esquema de organización del sistema educativo trazado hace ya 70 años".

Como podemos ver en un país que pretende modernidad, el esquema de centralización no es adecuado, pues debido a las características que guarda este tipo de organización y la enorme burocracia administrativa que genera, impide que se avance hacia aquello que en la actualidad se busca como nación.

Para poder llevar a cabo lo anterior según indica el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa Nivel Básico, es necesario integrar a las disposiciones para una mejora en la educación, aparte de lo que se dispone en este Acuerdo (que son las cuestiones que tienen que ver directamente con la educación), otro elemento que la afecta el desarrollo educativo aunque de manera indirecta, me refiero al campo que comprende factores inherentes al desarrollo general del país como: nivel y crecimiento del ingreso per cápita, la distribución del ingreso nacional, el acceso a servicios básicos como salud, vivienda, energía eléctrica, agua potable y la calidad de la alimentación en niños y jóvenes.

Por lo anterior es necesario incrementar el gasto en educación en términos reales, que si bien no es condición suficiente para elevar la calidad del sistema educativo un aumento de recursos significa ampliación de la cobertura educativa y en general mayor capacidad de atención a las necesidades de la educación. Es necesario decir que a pesar de que ésta sea la intención, es decir, ampliar la cobertura, el Acuerdo no es claro o por lo menos no especifica como deberá actuar el gobierno en sus distintos niveles para lograrlo. En cuanto a elevar el nivel de calidad en la educación menciona que es indispensable contar con estrategias que vayan encaminadas en ese sentido. Propone dos como prioritarios por ser puntos neurálgicos del sistema educativo:

- I. Los contenidos y materiales educativos, y la motivación y preparación del magisterio.
- II. En vez de reducir el número efectivo de días clase hay que aumentarlos o por lo menos detener aquella tendencia.

Por otra parte, para lograr una reorganización del sistema educativo, es decir, pasar de un centralismo a un federalismo (en sentido descentralizador) educativo como se pretende, se aduce que hay que recurrir al espíritu de la norma constitucional. En otras palabras, ya que es el Congreso de la Unión el encargado de coordinar la educación en toda la República también fue el encargado de expedir entre otras, la Ley Federal de Educación.

Es en este marco jurídico en el que se señala que la prestación de servicios educativos "es una de las actividades de la función educativa en la que hay concurrencia de la Federación, los Estados y los Municipios". Para complementar esto, también establece dicha Ley que se pueden establecer convenios entre la Federación, los Estados y los Municipios con el fin de unificar o coordinar dichos servicios.

Una vez que s3n firmados dichos convenios el Ejecutivo Federal traspasa al respectivo gobierno estatal los establecimientos escolares con todos los elementos de car3cter *t3cnico y administrativo*, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la SEP prestaba el servicio hasta el momento, a su vez tambi3n transfiere los recursos financieros utilizados en su operaci3n.

Como el mismo Acuerdo lo precisa, esta transferencia no implica la desatenci3n de la educaci3n p3blica por parte del Gobierno Federal. Finalmente es el Ejecutivo Federal quien a parte de conservar sus facultades constitucionales como lo son: determinar los planes y programas de estudio de la educaci3n primaria, secundaria y normal para toda la Rep3blica (Art3culo 3º constitucional) es el encargado de vigilar el cabal cumplimiento tanto de la Ley Federal de Educaci3n y sus disposiciones reglamentarias as3 como el car3cter nacional de la educaci3n, y cumplir3 las dem3s atribuciones que le confieren los ordenamientos aplicables.

Hasta cierto punto es f3cil describir esta parte del Acuerdo: antes, hab3a concentraci3n de facultades tanto directivas como ejecutivas y administrativa en el Ejecutivo Federal para hacer y deshacer en cuanto a educaci3n (siguiendo supuestamente los lineamientos constitucionales); ahora, el Ejecutivo Federal se erige como el supremo vigilante del desempe3o que lleven los gobiernos locales en cuanto a educaci3n pero alejado de todo conflicto administrativo pues a partir de este momento, tanto el SNTE que ser3 reconocido por los gobiernos estatales como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores, as3 como los padres de familia, estudiantes y todos aquellos que tengan que ver, arreglar o pedir algo al gobierno para fines de la educaci3n ya no tendr3n que viajar hasta la capital de la Rep3blica, a partir de la firma de este Acuerdo bastar3 con que lo hagan hacia la capital de su propio estado.

Hasta aqu3 parece que la modernizaci3n educativa se reduce solamente a la simplificaci3n administrativa ya que de esta manera el Ejecutivo Federal podr3 ejercer *mejor* sus facultades *exclusivas*.

Los estados no adquieren nuevas funciones a parte de las que ya tienen dentro de la estructura educativa estatal, pero si será su responsabilidad proponer a la Secretaría de Educación Pública el diseño de los contenidos regionales y su adecuada inclusión en los planes de estudio que en sí misma constituye una importante facultad de la cual carecían en forma los gobiernos estatales debido al carácter centralizado que privaba en el terreno educativo.

Las tareas del gobierno municipal serán, entre otras, promover la creación de consejos municipales de educación, de su mantenimiento y equipamiento, utilizando para este fin los recursos que reciba del gobierno federal a través de su gobierno local. No está especificado cómo o en base en qué se hará la distribución de recursos entre los gobiernos federal y local.

Dentro de la reorganización del sistema educativo también se contempla una *nueva participación social*. Esta se refiere básicamente a la participación que los padres de familia y la comunidad deben tener a ese respecto y el objetivo es el de lograr un *mayor y mejor* equilibrio entre los actores del quehacer educativo.

La formación de una red social de interés, motivación y participación propositiva en torno al proceso educativo de los hijos redundará en un mejor aprovechamiento escolar de los alumnos pues la labor de los padres de familia será entre otras, la de vigilar de cerca a sus hijos para poder detectar y solucionar problemas especiales derivados de la asistencia, aprendizajes atípicos, problemas de salud, etc.

Si damos por hecho que todo esto va a suceder según lo pactado en el Acuerdo la pregunta sería: ¿cómo? El Acuerdo no menciona cómo sería conformada esta red de participación de padres de familia. En el caso de que fueran consejos, ¿cómo funcionarían? ; ¿cuál sería la estructura propuesta? ; ¿tendrían capacidad de decisión? ; ¿cuentan los gobiernos locales con recursos económicos suficientes?

Éstas y otras preguntas quedan sin contestar por lo que podemos concluir que la participación social en la educación según lo expresado en el ANMEB es sólo un buen deseo por parte del Gobierno Federal pero que no podrá concretarse porque queda de manera muy ambigua la definición de cómo se va a realizar².

Para terminar con este punto sobre reorganización del sistema educativo, cabe mencionar que en el ANMEB se propone una estructura horizontal en cuanto a responsabilidades administrativas entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, pero con una columna vertical en lo que se refiere a la dirección de la educación que inicia con el Ejecutivo Federal y al cual tienen que ajustarse el resto de los elementos constitutivos del sistema educativo mexicano.

Esta propuesta toda vez que el Acuerdo fue suscrito por los estados y publicado en el Diario Oficial de la Federación, tuvo efecto inmediato sobre los signantes.

El punto número cinco del ANMEB versa sobre la reformulación de los contenidos y materiales educativos. Por calidad educativa básica en el Acuerdo se entiende el ajuste de ésta a las necesidades del mundo actual y a los objetivos que *tenemos* como nación. "El fundamento de la educación básica está constituido por la lectura, la escritura y las matemáticas", que son soporte racional para la reflexión. El tema de la reformulación de los contenidos y materiales educativos va dirigido básicamente a que la educación que se imparta a partir de 1993 con el programa Emergente y después de manera cotidiana sea la que se ajuste al nuevo modelo de Estado y de nación al que todos aspiramos por decreto presidencial.

Este modelo, es decir, el de Estado moderno y nuestros objetivos como nación están claramente mencionados en el primer párrafo de este Acuerdo que a la letra dice:

² El tema de la participación social también es abordado en la Ley General de Educación que será analizada en el segundo capítulo.

“El desarrollo al que aspiramos los mexicanos entraña fortalecer la soberanía y la presencia de nuestro país en el mundo, una economía nacional en crecimiento y con estabilidad, y una organización social fincada en la democracia, la libertad y la justicia. Estos son objetivos que exigen una educación de alta calidad, con carácter nacional y con capacidad institucional que asegure niveles educativos suficientes para toda la población”.

Volver al sistema por asignaturas en vez de áreas, nuevos contenidos en los libros de historia, que en la nueva versión contarían con más información acerca de la vida de nuestro país, así como más horas dedicadas al estudio del español y las matemáticas son todo lo que propone el Ejecutivo Federal a través del Acuerdo para garantizar elevar la calidad de la educación.

No hay que dejar de decir que también se cambia la forma en que se imparten las clases; se abandonan unos enfoques como el de lingüística estructural o el de la lógica matemática ya que éstos impiden que el alumno sea capaz y se usa otro que por cierto no dice cuáles son estos nuevos enfoques; se hace énfasis en el estudio sistemático tanto de la historia, la geografía y el civismo; en fin, se pretende dar una formación a los educandos que esté dirigida a fomentar en éstos el apego a las instituciones y al desempeño de actividades que el país requiera para alcanzar sus objetivos.

A los maestros se les concedió un poco de libertad para dar sus clases. Ya no serán tan dirigidas como antaño³, sin embargo, sea cual sea el método de enseñanza que ellos utilicen siempre tendrán que estar en apego a los programas y contenidos que estén autorizados por la autoridad federal. En otras palabras, el maestro no tiene oportunidad ni facultad para formar a los alumnos en aquello que los planes y programas de estudio no consideren básico y fundamental para su formación.

³ Anteriormente los maestros utilizaban libros editados por la SEP que contaban con un guión para cada clase que el maestro debía impartir a los alumnos. Había un libro-guion por grado escolar de primaria. Guía para maestros de primaria editados por la SEP.

En realidad se deja muy poco o casi nada a la libre creación por parte del maestro y por parte del alumno, quien no verá posibilidad alguna en todos sus años de formación básica y obligatoria de formarse o educarse en lo que a él le interese pues por sobre su interés individual está el interés de la nación cuestión que no está a discusión aquí pues en las sociedades modernas así está convenido.

La revaloración de la función magisterial, como punto número seis romano, contempla seis aspectos principales:

- I. La formación del maestro,
- II. Su actualización,
- III. El salario profesional,
- IV. Su vivienda,
- V. La carrera magisterial y
- VI. El aprecio de la sociedad.

Las entidades federativas que a partir de este Acuerdo son las encargadas de asumir la responsabilidad de integrar un sistema por cada estado para la formación del maestro. Solo les resta esperar a que el Gobierno Federal expida los lineamientos conducentes en este sentido como lo establece dicho Acuerdo.

Para la formación inicial del maestro se diseñará un modelo con un tronco básico general y opciones orientadas a la práctica preescolar, primaria y secundaria, con esto se pretende que el maestro cuente con herramientas pedagógicas suficientes para *ser flexible y apto ante los cambios de su mercado de trabajo*. El Gobierno Federal expedirá, nuevamente, los lineamientos necesarios para reformar la educación normal del país.

En virtud de que es impostergable la actualización de conocimientos del magisterio nacional, el Gobierno Federal otorgará los lineamientos, materiales, así

En virtud de que es impostergable la actualización de conocimientos del magisterio nacional, el Gobierno Federal otorgará los lineamientos, materiales, así como el apoyo presupuestal y logístico, para que los gobiernos de los estados emprendan programas emergentes de actualización en sus entidades federativas.

El Programa Emergente de Actualización combinará la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, sesiones colectivas de estudio e intercambio de puntos de vista, y el trabajo individual de los maestros. El objetivo del Programa Emergente de Actualización es transmitir un conocimiento inicial a los maestros sobre la reformulación de Contenidos y Materiales Educativos.

Los consejos técnicos serán los encargados en cada escuela de llevar a cabo la actualización emergente. Una de las cosas que se hará para lograr será, poner en operación un sistema de transmisión por televisión, vía satélite, con una red de varios centenares de redes locales, equipadas para la recepción y grabación de video y radio.

El salario profesional, según lo establecido por el SNTE debe ser de entre tres y cuatro salarios mínimos. En el transcurso de la administración de Carlos Salinas de Gortari se habrá logrado establecer para los maestros el llamado salario profesional, ya que la plaza inicial tendrá como mínimo ese salario. También se pondrá en marcha un programa especial de fomento a la vivienda del magisterio.

La creación de la Carrera Magisterial es una medida de trascendental importancia en la vida de los maestros, respaldada y llevada a cabo entre el SNTE, el gobierno federal y los gobiernos estatales. Se espera que la carrera magisterial dé respuesta a dos necesidades de la actividad docente:

1. Estimular la calidad de la educación
2. Establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro.

Para tal efecto, *“se acuerda el establecimiento de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo que enseña en los ciclos de la educación básica. Su propósito consiste en que esos maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los recursos de actualización, su desempeño profesional, y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial”*.

Lo demás, es lo de menos, el “nuevo aprecio social hacia el maestro” se resume en honores, premios, distinciones y estímulos económicos a su figura y su labor.

ARTÍCULO 3º CONSTITUCIONAL⁴

Desde el 5 de febrero de 1917, fecha en que entró en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que actualmente rige al Estado mexicano, el artículo 3º, del capítulo I de las garantías individuales y que pertenece al Título I de esta Carta Magna, trata sobre educación, y es de notarse que sólo ha sido superado en el orden de prioridades por lo establecido en el artículo 1º: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que le otorga dicha Constitución las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece"; y por el artículo 2º: "Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes."

Es decir, lo que precede en importancia a la cuestión educativa para la nación mexicana son dos cosas:

- ❖ Que todos los que aquí vivimos tenemos derecho a gozar de las garantías que otorga la Constitución (incluyendo por supuesto a la educación)
- ❖ La garantía de que en este país todos somos libres por ser un derecho que todo ser humano tiene por el simple hecho de serlo.

Desde su origen y hasta la fecha, el artículo 3º ha tenido numerosas reformas. La última de ellas ocurrió en 1993 como parte de una serie de reformas al sistema educativo mexicano. Es esta última versión del artículo 3º la que a continuación voy a describir.

Según lo descrito en el primer párrafo del artículo 3º constitucional (después de su última reforma en 1993), "todo individuo tiene derecho a recibir educación". El

⁴ Promulgado el 4 de marzo de 1993. Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 1993, y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Estado, en sus tres niveles de gobierno –Federal, Estatal y Municipal- será el encargado de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria.

Establece además que los niveles de primaria y secundaria serán obligatorios. La educación pública, es decir, aquella que imparte el Estado a través de los planes y programas de estudio estará orientada a desarrollar “todas las facultades del ser humano” (fracción II), a su vez, también deberá de inculcar “el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”.

No especifica a qué se refiere con “todas las facultades del ser humano”. Lo que sí se puede percibir claramente es que una de las funciones primordiales de la educación es la de asegurar que todos individuos que se educan dentro del país en los niveles obligatorios estén formados en valores requeridos para dar unidad a la nación y garantizar de alguna manera el respeto a las instituciones que del Estado emanen.

Más adelante, en la fracción primera de dicho artículo y como consecuencia directa del artículo 24 de la misma Constitución, se desprende que la educación será laica y ajena a cualquier tipo de doctrina religiosa. Con esto queda explícito el hecho de que cualquier individuo, sin importar la religión que practique podrá⁵ acceder a la educación pública, es decir, no se le excluirá por pertenecer, profesar o realizar actividades religiosas siempre y cuando sea fuera de las instalaciones donde se imparta educación pública.

La fracción II del artículo está dedicada a definir los criterios con que será orientada la educación. Los que se contemplan son los siguientes: que “se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios”. Además incluye los siguientes incisos:

⁵ Este “poder” también se refiere al carácter de equidad que se pretende lograr en el ámbito educativo.

- a) Será democrático, considerado éste como un sistema de vida cuya base es el continuo mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
- b) Será nacional pues pretende incluir la comprensión de los problemas de todo el país, aprovechamiento de los recursos nacionales, defensa de la soberanía política, económica y además atenderá la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;
- c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, y para esto se le inculcará al educando valores como: aprecio para la dignidad de la persona, integridad de la familia, convicción del interés general de la sociedad, ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

Para que se cumpla todo lo dispuesto anteriormente en las fracciones I y II, en la fracción III se dispone que será el Ejecutivo Federal quién determine los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria y normal, esto en toda la República. También prescribe que el Ejecutivo Federal deberá tomar en cuenta la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos sectores sociales que estén involucrados en la educación.

La fracción IV del artículo tercero, deja en manos del Estado el financiamiento de toda la educación que éste imparta. Con esto se garantiza la *gratuidad* de la educación impartida por el Estado.

No sólo la educación preescolar, primaria y secundaria que es la que imparte el Estado será promovida y atendida por éste, también lo serán todos los demás tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación superior como lo indica la fracción V.

La participación de los particulares en la educación queda establecida en la fracción VI, donde se puntualiza que la participación de éstos en la educación podrá ser en todos los tipos y modalidades. El Estado se reserva el derecho de

otorgar o retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados dentro de las instituciones privadas. Para el caso de la educación primaria, secundaria y normal los particulares tendrán que atender a lo siguiente:

- a) La educación que brinden tendrá que ser con apego a los mismos fines y criterios que se establecen en el segundo párrafo y la fracción II, además de cumplir con los planes y programas de estudio a que se refiere la fracción III, y
- b) Obtener previamente y para cada caso, la autorización expresa del poder público.

En la fracción VII se deja en libertad a todas las instituciones de nivel superior a las que se otorgue autonomía de gobernarse a sí mismas, es decir, los planes y programas de estudio, los programas de ingreso, evaluación y permanencia, tanto para aspirantes a educarse en éstas instituciones como para el personal académico y administrativo que labore en la misma; el desempeño de sus fines de educar, investigar y difundir la cultura queda en sus propias manos atendiendo únicamente para los fines de dichas instituciones a los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra, la investigación y el libre examen y discusión de las ideas.

Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo estarán normadas por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución en los términos y modalidades establecidas en la Ley Federal del Trabajo, conforme y para que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones aquí referidas.

El Congreso de la Unión, según lo dispuesto en la fracción VIII, será el encargado de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias para la distribución social educativa entre los distintos niveles de gobierno de la federación, así como fijar las aportaciones económicas correspondiente a ese servicio público. De la misma manera será en encargado de

señalar las sanciones a que se verán expuestos todos aquellos funcionarios que no cumplan o hagan cumplir las disposiciones concernientes a lo anterior, así como a todos aquellos que las infrinjan.

Algunos de los cambios más significativos que pueden observarse respecto de los textos anteriores de este mismo artículo son:

- ❖ Se introduce el concepto de derecho a la educación.
- ❖ Se decreta el carácter obligatorio de la educación básica que incluye: preescolar, primaria y secundaria.
- ❖ Se elimina la fracción IV donde se prohibía la “intervención” de las iglesias en las escuelas.
- ❖ Las atribuciones del Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas de estudio aumentan al incluir ahora dentro de estas facultades a secundaria y normal.
- ❖ Se permite que los particulares impartan educación básica sin el temor de que el Estado les retire el reconocimiento oficial en cualquier momento dado que también se quita la parte de la fracción II donde el Estado tenía la facultad de retirar la autorización a escuelas particulares sin que éstas pudieran entablar un juicio en contra de dicha disposición.
- ❖ También se elimina lo que era la fracción V donde el Estado podía discrecionalmente retirar en cualquier momento el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en planteles particulares.

Como podemos apreciar, después de la última reforma al artículo 3º, la educación no sólo mantiene su carácter de ser garantía constitucional, sino que además, se convierte en un derecho para todos los mexicanos. Quedan atrás los tiempos en que se condenaba la educación impartida por organizaciones religiosas y más bien se le da la bienvenida tanto a ésta como a la impartida por particulares.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN⁶

La Ley General de Educación de 1993 consta de 84 artículos formales y seis transitorios. Está dividida en siete capítulos que son:

1. Disposiciones generales.
2. Federalismo educativo.
3. La equidad de la educación.
4. Proceso educativo.
5. La educación que impartan los particulares.
6. La validez oficial de estudios y de la certificación de conocimientos.
7. De la participación social en la educación.

Es importante dar una descripción de todos los capítulos aunque sólo nos detendremos a detallar aquellos que implican adiciones respecto de la Ley anterior y que en lo fundamental especifica cómo se logrará llevar a cabo lo convenido en el ANMEB.

Esta nueva Ley implica cambios que se pueden ubicar en dos niveles:

1. En la conceptualización de la educación y;
2. En las relaciones y la operación político administrativa del sistema educativo.

Con respecto a la Ley anterior (1973) se introducen tres capítulos:

- El capítulo II que concierne al federalismo educativo;
- El capítulo III, referido a la equidad de la educación y;
- El capítulo VII, que toca la participación social en la educación.

⁶ Promulgada el 12 de julio de 1993 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993.

Para el primer capítulo, me parece que con reproducir los tres primeros artículos y brindar una breve explicación de los mismos y de los otros ocho de que se compone dicho capítulo quedará suficientemente a qué se refiere el mismo.

ARTÍCULO 1º. Esta Ley regula la educación que imparten el Estado –Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social. La función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones.

ARTÍCULO 2º. Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, a todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables. La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y, es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social. En el proceso educativo deberá asegurarse la participación activa del educando, estimulando su iniciativa y su sentido de responsabilidad social, para alcanzar los fines a que se refiere el artículo 7º.

ARTÍCULO 3º. El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley.

En estos artículos se concentra lo más importante de las disposiciones generales ya que ponen de manifiesto tres elementos fundamentales que conciernen tanto al sistema educativo mexicano como a todos los actores que en ella intervienen.

1. Sobre qué niveles educativos regirá esta Ley.
2. El derecho que tiene todo individuo de recibir educación.

3. Todos los individuos tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional.
4. El Estado esta obligado a brindar la cobertura suficiente del servicio educativo para que toda la población pueda acceder a la educación preescolar, la primara y la secundaria.

Los artículos del cuarto hasta el undécimo solo hacen un poco más detallado lo que se menciona en el artículo 3º constitucional pero sin que existan variaciones de fondo.

El segundo capítulo esta subdividido en cuatro secciones que son.

1. De la distribución de la función social educativa.

Se refiere básicamente a distinguir las funciones, atributos y/o facultades que tienen los niveles de gobierno respecto a educación. Esto con el fin de separar definitivamente las responsabilidades tanto de los gobiernos locales como de la federación.

2. De los servicios educativos.

La SEP será el vehículo a través del cual el Poder Ejecutivo Federal establecerá instituciones educativas. La responsabilidad de los gobiernos locales de distribuir oportunamente de materiales educativos y libros de texto. Que se le pagará al maestro un salario profesional. Prestación obligatoria del servicio social por parte de los beneficiarios del servicio educativo.

3. Del financiamiento a la educación.

Esta sección aborda el tema de la distribución del ingreso federal correspondiente a educación entre los gobiernos locales y éstos a su vez lo distribuyan entre los ayuntamientos. El Ejecutivo Federal puede solicitar información para verificar que los recursos sean destinados para educación, de lo contrario lo que sigue es la sanción en los términos que marca la legislación.

4. De la evaluación del sistema educativo nacional.

La Secretaría es la encargada de evaluar el sistema educativo nacional, parte de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas locales. Se harán de conocimiento público los resultados de dichas evaluaciones.

Para superar el problema de la inequidad educativa, en el capítulo tres se definen las actividades que las autoridades educativas deben realizar para lograr una efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Solo de manera compensatoria la Secretaría podrá en forma temporal impartir de manera concurrente educación básica y normal en las entidades federativas.

En el capítulo cuarto, primera sección se especifica la educación que se considera básica: nivel preescolar, primaria y secundaria; el tipo medio superior: el bachillerato, niveles equivalentes a éste y el profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes.

En el sistema educativo nacional queda comprendida la educación inicial, la educación especial y la educación para adultos. Todas las anteriores con contenidos particulares para cada necesidad. La formación para el trabajo que se imparta conforme a esta ley será complementaria a la capacitación prevista en la fracción XIII del apartado A) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La segunda sección de este capítulo, trata sobre los contenidos de los planes y programas de estudio, de los propósitos de la formación general. La Secretaría es quien determina los planes y programas aplicables en toda la República tanto en el nivel básico como en la educación normal. De la evaluación de los educandos se hará de forma individual con motivo de saber el logro de los propósitos establecidos en los planes y programas de estudio.

El calendario escolar para cada ciclo lectivo será determinado por la autoridad educativa federal, según lo indica el artículo 51 de la sección tercera de este capítulo para el nivel básico y la normal. La autoridad educativa local puede ajustar el calendario escolar cuando resulte necesario. El calendario escolar se publicará en el Diario Oficial de la Federación. Para el calendario aplicable en cada entidad federativa deberá publicarse en el órgano informativo oficial de la propia entidad.

Para el caso de la educación que impartan los particulares como se expresa en el capítulo cinco, solamente para el nivel básico y formación de maestros de educación básica deberán obtener autorización expresa del estado. En otro nivel o tipo de estudio podrán obtener el reconocimiento de validez oficial. La autorización y el reconocimiento serán específicos para cada plan de estudios. También se indican los requisitos que se deben cumplir por parte de las instituciones privadas para obtener la autorización y el reconocimiento oficial.

El capítulo seis versa sobre la validez oficial de estudios y la certificación de conocimientos. Los estudios que se realicen dentro del sistema educativo nacional serán válidos y equivalentes en todas las entidades de la federación. Los que se realicen fuera de este sistema podrán adquirir la validez oficial mediante revalidación siempre que sean equiparables con estudios realizados dentro de dicho sistema.

La participación social en la educación, prevista en el capítulo siete, brinda algunas innovaciones respecto a la ley anterior. Las obligaciones de los padres de familia, que se explican en la primera sección de este capítulo no tienen mayor profundidad de lo que de por sí está escrito en el artículo 3º constitucional. Las asociaciones de padres de familia que puede haber en cada escuela, en realidad no tienen mayor injerencia en cuanto a la propia educación que reciben sus hijos, sino más bien su función es la de colaborar en el mantenimiento y mejoramiento

de las instalaciones educativas, informar al maestro si nota que su hijo tarda en aprehender, cosas de tipo técnico prácticamente.

Los consejos de participación social están pensados en forma piramidal, los habrá por escuela, municipio, estado y federación. Todos tienen las mismas facultades, excepto que a diferencia de las asociaciones de padres de familia, los consejos si pueden opinar sobre asuntos pedagógicos. El consejo nacional de participación social aparte de las facultades ya mencionadas también podrá opinar sobre planes de la educación. Lo que no se especifica es cómo le hará cada autoridad educativa local y la Secretaría para promover y lograr el establecimiento de estos consejos. Los consejos de participación social son organismos análogos a los diversos niveles de autoridades educativas, pero nunca con el mismo tipo de funciones.

El capítulo ocho, que trata sobre las sanciones administrativas en realidad no va más allá de decir quién y en qué circunstancias se hace acreedor a una sanción.

De los artículos transitorios, son dos los que me parecen importantes transcribir ya que son los que tienen una significación que no puede quedar de lado:

SEGUNDO. Se abrogan la Ley Federal de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1973, la Ley del Ahorro Escolar, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de septiembre de 1945, la Ley que establece la Educación Normal para profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1963, y la Ley Nacional de Educación para Adultos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1975.

Se derogan las demás disposiciones que se opongan a la presente Ley.

QUINTO. Los servicios para la formación de maestros a cargo de las autoridades educativas locales tendrán, además de las finalidades previstas en el artículo 20 de la presente Ley, la de regularizar, con nivel de licenciatura, a maestros en servicio que por cualquier circunstancia tengan un nivel de estudios distinto a dicho nivel.

Esta Ley General de Educación entró en vigor el 14 de julio de 1993, un día después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

MODIFICACIONES EN LAS INSTITUCIONES, TRANSFERENCIA DE RECURSOS.

Para conocer y entender el cambio ocurrido en las instituciones educativas después de la reforma al artículo 3º constitucional realizada en 1992 y de la nueva Ley General de Educación de 1993 con respecto a lo que anteriormente normaba en materia educativa, es conveniente presentar, la legislación anterior que normaba la educación básica y la mencionada ley que entró en vigor en 1993 en una suerte de comparación, de forma tal que sea más sencillo identificar las modificaciones ocurridas por medio de la norma sobre las instituciones. Para este caso me refiero a aquellas instituciones que tienen relación con el ámbito educativo, tanto de gobierno (en sus distintos niveles: federal, local y municipal) como de los diversos grupos sociales que participan en la educación.

La distribución social de la educación es un tema ampliamente tratado en la Ley General de Educación, la comparación que pretendo establecer entre ésta y la Ley Federal de Educación (1973) se centra básicamente en las facultades y obligaciones que tenían tanto el Poder Ejecutivo, los gobernadores, los ayuntamientos, así como la Secretaría de Educación Pública en los mismos niveles de gobierno y qué facultades y obligaciones conservan, se adicionan o pierden.

Los organigramas de la SEP también se modificaron, la reestructuración de esta institución toda vez que fue afectada con las reformas antes mencionadas es evidente con solo contar el número de dependencias a cargo del secretario de educación antes y después de nuestro periodo de estudio. Más adelante veremos lo que recién menciono.

LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN.⁷

Con un total de 69 artículos más cuatro transitorios esta ley se publica en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1973 y estuvo vigente durante dos décadas hasta que fue derogada en 1993 y una nueva ley de educación fue puesta en vigencia.

Esta ley federal se dividía en siete capítulos:

- I. Disposiciones Generales;
- II. Sistema Educativo Nacional;
- III. Distribución de la Función Educativa;
- IV. Planes y Programas de Estudio;
- V. Derechos y Obligaciones en Materia Educativa;
- VI. Validez Oficial de Estudios;
- VII. Sanciones y;
Artículos Transitorios.

A lo largo de éstos capítulos se buscaba dar cabida en sí a todo lo que se refiere a la educación pública, tanto la impartida por el Estado como aquella que ofrecen los particulares.

En el primer capítulo se exponían las características que se consideraban era necesario que poseyera la educación pública y el lineamiento del criterio que orientaba a la educación que impartía el Estado, en los niveles de primaria, secundaria y normal así como toda aquella que estaba destinada a obreros y campesinos.

Una de las características que debe tener la educación en México y que sobresale por el énfasis con que se toca, es el que la educación debía estar totalmente

⁷ *Diario Oficial*, 29 de noviembre de 1973.

alejada de cualquier doctrina religiosa. Se procuraba proteger a los alumnos y maestros, así como a obreros y campesinos de aquellas influencias que tuvieran que ver con doctrinas religiosas.

El sistema educativo nacional estaba definido en nueve artículos. Se contemplaba que el sistema educativo nacional comprendiera los tipos: elemental, medio y superior, en dos modalidades: escolar y extraescolar. También se consideraba la educación especial de cualquier otro tipo y modalidad como parte del sistema educativo. Sin embargo, no se especificaba que se entendía por educación especial ni si el Estado estaba comprometido con ésta.

Existían tres niveles dentro del sistema educativo:

- a) Elemental, compuesto por la educación preescolar y la primaria siendo solo ésta última obligatoria.
- b) Media, integrado por la educación secundaria y el bachillerato. Este nivel de educación tiene carácter terminal y formativo.
- c) Superior, que comprende a la licenciatura, la maestría y el doctorado. Dentro de este nivel también se incluye la educación normal en todos sus grados y especialidades.

El artículo 20 manifiesta lo siguiente:

“El fin primordial del proceso educativo es la formación del educando. Para que éste logre el desarrollo armónico de su personalidad, debe asegurársele la participación activa en dicho proceso, estimulando su iniciativa, su sentido de responsabilidad social y su espíritu creador.”

Es decir, que el objetivo de dar educación a todos los mexicanos era el de darles formación. Si uno se pregunta qué tipo de formación es a la que se refería este artículo, la respuesta se encuentra en los planes, programas y métodos educativos

que no solo son parte del sistema educativo nacional sino que es prerrogativa del Ejecutivo Federal darles forma y contenido a través de la Secretaría de Educación Pública como lo señalan los párrafos II y III del artículo 25 de esta misma ley.

El papel del maestro según lo determinaba el artículo 21 era el de ser promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo. En el siguiente artículo se hacía una breve referencia sobre la vinculación que requería buscarse y obtener entre los establecimientos educativos y la comunidad.

El capítulo III que trataba sobre la distribución de la función educativa merece especial atención debido a que es precisamente en este donde se delimitan las atribuciones de cada nivel de gobierno en cuanto a su participación en el proceso educativo, así como se enumera en una lista de catorce párrafos que integran el artículo 24, lo que la función educativa comprende.

Dentro de las funciones educativas se encuentran, por mencionar algunas las siguientes: formular planes y programas de estudio; editar libros y producir materiales didácticos; fomentar y difundir actividades culturales; realizar campañas que tiendan a elevar los niveles culturales de la población; expedir constancias y certificados de estudio; otorgar, negar o revocar autorización a los particulares para impartir educación primaria, secundaria y normal así como otro tipo o grado dirigida a campesinos y obreros; otorgar, negar o retirar discrecionalmente validez oficial a estudios distintos a los antes mencionados, etc.

La Secretaría de Educación Pública, con motivo de las facultades que le eran conferidas por esta Ley al Ejecutivo Federal y siendo la institución encargada para ello, tenía bajo su cargo realizar las actividades correspondientes al gobierno federal en materia educativa. De este modo debía:

1. Prestar en toda la República el servicio público educacional, sin perjuicio de la concurrencia de los Estados y Municipios y de otras Dependencia del Ejecutivo Federal, conforme a las leyes aplicables;
2. Promover y programar la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional;
3. Formular para toda la República los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos;
4. Autorizar el uso de material educativo para primaria, secundaria y normal y para cualquier tipo o grado de enseñanza destinada a obreros o a campesinos;
5. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria;
6. Establecer un registro nacional de educandos, educadores, títulos académicos y establecimientos educativos;
7. Establecer un sistema nacional de créditos que facilite el tránsito del educando de una modalidad o tipo educativo a otro;
8. Intervenir en la formulación de planes de cooperación internacional en materia de docencia, investigación y difusión cultural;
9. Vigilar en toda la República el cumplimiento de esta Ley y sus disposiciones reglamentarias; y
10. Ejercer las demás atribuciones que le confieren esta ley y otras disposiciones legales.

Como puede apreciarse, era una gran carga de trabajo para una sola secretaria ya que todo lo anterior era necesario llevarlo a todo el país y se comprende que una persona, en este caso el Secretario de Educación tuviera bajo su mando gente que se encargaba de realizar parte de los proyectos de la secretaria, sin embargo la cantidad de responsabilidades que él mismo tenía que atender eran excesivas y humanamente era imposible darle a cada una el tiempo necesario para asegurarse de que estuvieran bien. Por otra parte, puede notarse que todas

las facultades y obligaciones de la SEP no estaban más que delineadas, es decir, no se explicaba a través de qué mecanismos o estructuras iba a lograr cumplir con todas sus obligaciones.

Más adelante, en otro artículo, se mencionaba la existencia de un Consejo Nacional Técnico de Educación que sería un órgano de consulta para la SEP y las Entidades Federativas que podría proponer planes y programas de estudio y *políticas educativas*⁸ cuando así se lo solicitaran. Este Consejo estaría integrado por representantes de las instituciones públicas que participaran en la educación nacional. Por cierto, no se hace referencia al método de selección o si lo habría para elegir a estos representantes.

El Estado se reservaba para sí el derecho de revocar sin que procediera juicio o recurso alguno, las autorizaciones otorgadas a particulares para impartir educación primaria, secundaria y normal así como cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos, como así lo enuncia el artículo treinta y seis.

Llama la atención que en este capítulo de la distribución de la función educativa, se hiciera mención en doce artículos sobre la educación que impartan los particulares y de quién les otorgaba el certificado de validez, quien se los quitaba y bajo qué circunstancias ocurría esto (artículos 24 fracciones IX, XI, XII y XIII, 32-41) y, solamente en tres artículos se tenga referencia a los gobiernos locales y municipales. De hecho, estos gobiernos sólo conservan para sí las atribuciones que les confieren los artículos 28, 29, 33,34 y 35.

Artículo 28. Los servicios educativos de cualquier tipo y modalidad, que en los términos de esta ley establezcan los Estados y los Municipios, dentro de sus respectivas jurisdicciones, quedarán bajo su dirección técnica y administrativa.

⁸ Cursivas mías.

Artículo 29. La Federación podrá celebrar con los Estados y los Municipios convenios para coordinar o unificar los servicios educativos.

Artículo 33. Los Gobiernos de los Estados podrán otorgar, negar o retirar, dentro de sus respectivas jurisdicciones, el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los especificados en el artículo anterior que impartan los particulares.

Artículo 34. Los Gobiernos de los Estados podrán otorgar, negar o retirar dentro de sus respectivas jurisdicciones, el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los especificados en el artículo anterior que impartan los particulares.

Artículo 35. La autorización a particulares para impartir educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos, así como el reconocimiento de validez oficial de estudios distintos de los anteriores, podrán ser otorgados por la Secretaría de Educación Pública o el Gobierno del Estado correspondiente, cuando los solicitantes satisfagan los siguientes requisitos (...).

El capítulo destinado a planes y programas de estudio mencionaba que éstos debían contener los objetivos específicos del aprendizaje; que la evaluación educativa se realizaría periódicamente con el objetivo de conocer si los resultados son los que se esperaban obtener con el contenido de los planes y programas educativos.

El artículo 45 es de especial interés ya que en él están contempladas las directrices sobre las que debían realizarse los contenidos de los planes y programas que habrán de aplicarse en todo el sistema educativo nacional:

El contenido de la educación se definirá en los planes y programas, los cuales se formularán con miras a que el educando:

- I. Desarrolle su capacidad de observación, análisis, interrelación y deducción;
- II. Reciba armónicamente los conocimientos teóricos y prácticos de la educación;
- III. Adquiera visión de lo general y de lo particular;
- IV. Ejercite la reflexión crítica;
- V. Acreciente su aptitud de actualizar y mejorar los conocimientos; y
- VI. Se capacite para el trabajo socialmente útil.

De los derechos y obligaciones en materia educativa a que hacía referencia el capítulo V, se desprende la participación de los padres de familia cuyos hijos estuvieran haciendo uso de los servicios educativos públicos o de sus tutores, éstos según lo marcaban los artículos 53, 54, 55 y 56 pueden contribuir a la actividad educativa de la siguiente forma:

- a) Colaborando con las instituciones educativas en las actividades que éstas realicen;
- b) Formar parte de las asociaciones de padres de familia;
- c) Contribuir en el tratamiento de los problemas de conducta o de aprendizaje, de acuerdo con los educadores.

Las asociaciones de padres de familia a que hacía remisión el artículo 52 se abstendrían de intervenir en aspectos administrativos y técnicos de los establecimientos educativos. Estas asociaciones estaban bajo el ordenamiento que marcaba el reglamento relativo a sus relaciones con las autoridades de los establecimientos educativos.

La Secretaría de Educación Pública contaba con la facultad de celebrar convenios con los patrones para el cumplimiento de las obligaciones que señalan los artículos 57 y 58 de esta ley.

La validez oficial de estudios era en toda la República y sería otorgada por la SEP y por los Estados en los términos de sus propias leyes. La revalidación era por tipo y grado de estudios. La SEP también era la encargada de crear un sistema de certificación de conocimientos a nivel federal de acuerdo a las bases establecidas en el artículo 66.⁹

⁹ Con la publicación de esta Ley Federal de Educación se abrogaron: la Ley Orgánica de la Educación Pública, expedida el 31 de diciembre de 1941 y aquellas que contravinieran la nueva ley.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Esta ley nace toda vez que se deroga la anterior ley que regulaba los servicios educativos. En la exposición de motivos para la creación de la nueva ley de educación se considera que es precisamente la educación pieza fundamental en y para la transformación nacional. Del mismo modo se considera que el compromiso del estado de dar cobertura amplia y suficiente en este tipo de servicios es una prioridad nacional impostergable que además debe contemplar la calidad como uno de los principales renglones sobre los que debe actuarse por dos razones esenciales:

- 1) Por constituir una de las principales demandas sociales y
- 2) Por ser uno de los elementos necesarios para conseguir un desarrollo integral para el país. También se expone que es imperativo brindar estos servicios sin distinción, es decir, lograr que la equidad educativa efectivamente se cumpla.

Después de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Nivel Básico y la reforma del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el siguiente paso lo constituyó precisamente la elaboración la Ley General de Educación cuyo contenido tendría que dar cuerpo a las disposiciones anteriores en la misma materia.

Para dar inicio al análisis de este documento es preciso decir que no será minucioso en cuanto al contenido de todos los artículos de que consta, sin embargo si lo será en aquellos cuyo punto de atención se centre en cuestiones que cambien de forma substancial el orden y tipo de organización del sistema educativo y que sobre todo constituyan una herramienta cuya clara comprensión me permitan avanzar sobre el objetivo principal de este trabajo que es el de analizar la política educativa descentralizadora emprendida por el gobierno federal durante 1992-1993 y por supuesto, el objetivo particular de este capítulo que es el

de contrastar las probables diferencias y/o similitudes que existan entre las dos legislaciones dedicadas al tema educativo que aquí se presentan.

En el artículo 10, se menciona por quienes estará constituido el sistema educativo nacional, a saber:

1. Los educandos y educadores;
2. Las autoridades educativas;
3. Los planes, programas, métodos y materiales educativos;
4. Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados;
5. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios; y
6. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.

Hasta aquí podemos decir que una gran parte de la sociedad de un modo u otro (autoridades, maestros, educandos) formamos parte del sistema educativo, excepto los padres de familia que no son considerados en el listado anterior.

No obstante esta situación, como veremos más adelante, a los padres de familia si bien no se les considera formalmente dentro del sistema educativo si se les toma en cuenta como elemento de gran peso para el desarrollo de otro tipo de actividades que también tienen que ver con el desarrollo educativo.

En el Capítulo II, "Del Federalismo Educativo", en su sección 1ª, se aborda el tema que da título a dicho capítulo. Comienza por establecer cual será la función de las autoridades de nivel federal, local, las concurrentes entre ambos y finalmente la del nivel municipal. El contenido de los artículos 12, 13, 14 y 15 lo podemos observar en el cuadro 1, que comprende dichos artículos.¹⁰

En pocas palabras, un primer paso en el análisis nos sugiere lo siguiente:

¹⁰ El cuadro 1 con el contenido señalado se encuentra al final de este capítulo.

- ❖ Todas las facultades normativas se reservan con carácter exclusivo a la autoridad ejecutiva federal, es decir, la SEP. El número y alcance de facultades que le brinda la ley aumentan debido a que según lo dispuesto en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el nivel básico de educación comprende desde preescolar hasta la secundaria, aparte de gozar de la prerrogativa de decidir los contenidos de planes y programas de estudio tanto del nivel básico de educación hasta para la formación de maestros que impartirán las clases en dicho nivel.

Que la SEP conserve y aumente sus facultades normativas encuentra su motivo en el hecho de que:

- 1) Dentro de un sistema federal como es el que formalmente existe en los Estados Unidos Mexicanos y para el caso que nos ocupa, es la autoridad federal la encargada de coordinar y de darle un carácter nacional a la educación pública, a través de los planes y programas de estudio;
- 2) Debido a que el nivel básico de educación se extiende con la reforma del artículo 3º hasta secundaria, es que el área de competencia normativa de la SEP también aumenta en el mismo sentido.

La autoridad local goza como facultad no administrativa, la de proponer algunos contenidos de tipo regional pero que no podrán enseñarse mientras no estén aprobados por la SEP.

La autoridad educativa local queda fuertemente vinculada y obligada a encargarse de todo tipo de servicios educativos administrativos, ya que a partir de la firma del ANMEB¹¹ los gobiernos locales se comprometieron a recibir de la SEP todos los bienes inmuebles que hasta el momento ésta había utilizado para prestar estos servicios.

¹¹ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Por otra parte con motivo de la firma del Acuerdo, cada estado de la federación recibe de manera directa el presupuesto (que no es homogéneo a todas las entidades) aprobado por la Cámara de Diputados para la educación pública.¹²

La autoridad municipal tendrá que asegurarse de que haya estructuras - las necesarias -, para prestar servicios educativos siempre y cuando estos servicios en nada interfieran con las prerrogativas de los otros dos niveles de gobierno. De hecho, según el artículo 15, el ayuntamiento solo podrá esperar apoyo del gobierno local para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas para que en éstas puedan realizarse las actividades educativas.

Tomando en cuenta la estructura de gobierno de los municipios no es poco trabajo el que les espera al momento de adquirir estas nuevas responsabilidades, primero porque no cuentan con la experiencia de administrar servicios educativos de las dimensiones que aún en los municipios manejaba la SEP y segundo, porque tendrán que actualizar y organizar sus instancias educativas para poder cumplir con los propósitos que se buscan obtener con la federalización educativa.

A propósito de las responsabilidades educativas que adquieren los gobiernos municipales entre éstas también se encuentra la de contar con un Consejo Municipal de Participación Social en Educación, que estará formado por los diversos actores interesados en el tema educativo.

En la segunda sección del mismo capítulo, trata sobre los servicios educativos, se especifica a quien le corresponde dar los servicios educativos, esto es, cual es el ámbito de competencia de cada autoridad educativa, para brindar los servicios

¹² Anteriormente, es decir, hasta la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, a través de la información de microplaneación regional proveniente de los Servicios Coordinados de Educación Pública y con los resultados de inscripciones anticipadas en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, se determinaban los recursos, tanto estatales como federales, necesarios para el próximo ciclo escolar. Este era el proceso que se había establecido para dar cumplimiento a la Ley Federal de Educación (1973), el Plan Nacional de

educativos tanto para los niños que cursan alguno de los niveles de educación básica, como para sistema nacional de formación, capacitación y superación profesional para maestros.

El artículo 22 tiene una importancia que no puede pasar desapercibida ya que se refiere a la reducción de las cargas administrativas de los maestros con miras a obtener más horas efectivas de clase. Podemos adelantar el análisis en este punto para decir que:

- ❖ Esta preocupación por dejar más tiempo libre (reducción del tiempo en trámites burocráticos) para los maestros obedece en parte a un objetivo planteado en el ANMEB que es el de mejorar los servicios educativos aumentando la calidad de la enseñanza y para esto el maestro debe cada vez prepararse más, ya que la función social que desempeña es vital para el buen desarrollo del país, además de que para lograr la modernización del Estado Mexicano, debe atenderse lo que señala en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994:

"Su modernización (la del Estado Mexicano) le exige también ser eficaz, eliminando el peso de su estructura que limita y en ocasiones erosiona su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales"¹³

Desde este Plan Nacional de Desarrollo se definieron los objetivos y estrategias que el gobierno mexicano tendría que seguir durante los siguientes años a su presentación para poder llevar a cabo la modernización del Estado que se planteaba como necesaria y prioritaria para el correcto desarrollo del país.

Es posible, apoyándonos en lo anterior decir que:

Desarrollo (1982-1988) y el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, así como lo establecido en el artículo 3º constitucional.

¹³ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989, México, p.15.

- ❖ La redefinición de la política educativa dejó de ser centralizada (pasando por un periodo de desconcentración) para tomar finalmente el rumbo de la descentralización, obedece a los cambios efectuados tanto de los objetivos que debe perseguir la educación pública brindada por el Estado mexicano, así como de las estrategias diseñadas para alcanzar dichos objetivos, sobre todo una vez que se plantea la reforma del Estado.

El financiamiento educativo se logrará a través de la concurrencia que en esta materia tengan el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad. En este rubro, y debido a lo establecido por el artículo 25, tercer párrafo, se otorga a la autoridad federal la facultad de ser el supremo vigía del correcto uso que debe darse a los recursos financieros con que cuentan los gobiernos locales con el fin de evitar desvíos del presupuesto educativo hacia otros rubros del gobierno.

La equidad educativa se entiende para efectos de esta ley como *la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos*¹⁴, más adelante, en el mismo texto, se enumeran las acciones que habrán de realizarse para lograrla.

También se contempla la posibilidad de que solo con carácter temporal, la Secretaría de Educación Pública preste servicios educativos de nivel básico y normal con el fin de garantizar la equidad educativa, lo cual deja la puerta abierta para que, de ser necesario, *la autoridad federal recupere todas las facultades que confiere con las nuevas disposiciones a los gobiernos locales.*¹⁵

La formulación de los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria, la educación normal y demás para la formación de los maestros de educación básica, le corresponde a la Secretaría Educación Pública y en ellos

¹⁴ Cursivas mías.

¹⁵ Cursivas mías.

habrán de especificarse los objetivos a que se aspira llegar con ellos, así como la evaluación de los mismos.

Estos lineamientos tendrán el carácter de obligatorios y aplicables en toda la República. Las autoridades educativas locales podrán proponer contenidos regionales los cuales no deberán ir en detrimento de los aprobados para todo el país, como ya se había mencionado.

La participación social en la educación está contemplada en el Capítulo VII, y se refiere básicamente a los derechos y obligaciones de aquellos que ejercen la patria potestad o tutela de los educandos.

Los consejos de participación social por ordenamiento de la presente ley deben existir en cada escuela, funcionar y regirse según lo establezca la autoridad educativa federal. A continuación el segundo y tercer párrafos del Artículo 69 que se refieren a dichos consejos y que a la letra dicen:

"La autoridad escolar hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere un consejo escolar de participación social, integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.

Este consejo conocerá el calendario escolar, las metas educativas, y el avance de las actividades escolares, con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización; tomará nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; propiciará la colaboración de maestros y padres de familia; podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela; estimulará, promoverá y apoyará actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos; llevará a cabo las acciones de participación y coordinación y difusión necesarias para la protección civil y la emergencia escolar; alentará el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando; podrá opinar en asuntos pedagógicos; contribuirá a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación; estará facultado para realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares; respaldará las labores cotidianas de la escuela y, en

general, podrá realizar actividades en beneficio de la propia escuela.
Consejos análogos podrán operar en las escuelas particulares de educación básica."¹⁶

El carácter de estos consejos efectivamente no se encuentra en el rango que tienen las autoridades educativas federales y por lo cual no están en posibilidades de influir directamente sobre el área normativa de la educación pero de cualquier manera, se les toma en cuenta y pueden hacer uso de los derechos que la ley les otorga y emplearlos en el mejoramiento y ese sí directo de las condiciones de los establecimientos donde se imparte la educación que hijos reciben y que mucho influyen en el desenvolvimiento de los niños dentro de las escuelas.

En cuanto a los Consejos de Participación Social, estos estarán formados tanto por autoridades educativas, como por maestros y padres de familia. Estos consejos podrán vertir sus opiniones con miras a mejorar la calidad educativa, sin embargo, en este país nadie excepto el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Educación Pública está facultado para decidir y evaluar qué es lo que hay que enseñar en el nivel básico.

No obstante los derechos y obligaciones de que gozan los consejos, cabe preguntarse si serán efectivamente un elemento decisivo para elevar la calidad de la educación como lo sugiere el artículo 68 de la misma ley sin contar con prerrogativas para ello; o si la calidad de la educación sólo se eleva mejorando la calidad del inmueble donde se dan los servicios educativos.

En el nivel municipal también se crea la figura de consejo de participación social, que básicamente tiene las mismas facultades y responsabilidades que el propuesto para cada escuela, excepto por lo siguiente, que se expresa en el artículo 70:

¹⁶ Los consejos análogos que habrán de existir en los establecimientos particulares de educación básica, se entiende que contarán con los mismos derechos y obligaciones y por lo tanto también se convierten en otra instancia de gestión escolar pero de los particulares.

"Este consejo gestionará ante el ayuntamiento y ante la autoridad educativa local el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio; (...) estimulará, promoverá y apoyará actividades de intercambio, colaboración y participación interescolar en aspectos culturales, cívicos, deportivos y sociales; hará aportaciones relativas a las particularidades del municipio que contribuyan a la formulación de contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio; (...) coadyuvará a nivel municipal en actividades de protección civil y emergencia escolar; promoverá actividades de orientación, capacitación y difusión dirigidas a padres de familia y tutores, para que cumplan cabalmente con sus obligaciones en materia educativa; (...) procurará la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer de equipo básico a cada escuela pública y, en general, podrá realizar actividades para apoyar y fortalecer la educación en el municipio."

Las facultades con respecto al consejo de participación social que laborará en cada escuela aumenta de manera notable. Además estos consejos no solo constituyen una instancia donde pueden debatir diversos actores interesados en elevar la calidad educativa sino que también constituyen una nueva instancia de gestión escolar ante las autoridades gubernamentales, lo que les da un carácter distinto al de un consejo que solo discute y propone sin ser un interlocutor reconocido por su contraparte.

Por parte de la Secretaría habrá de promoverse como lo estipula el artículo 72, un Consejo Nacional de Participación Social en la Educación que será una instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información en el cual se pretende estén representados todos los interesados en el mejor desarrollo de las actividades educativas, con la diferencia respecto a los otros consejos de participación de que éste podrá proponer políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación.

Estos consejos de participación social, en cualquier nivel que se sitúen no podrán participar en cuestiones políticas, religiosas ni intervenir en lo referente a aspectos laborales de los establecimientos educativos.¹⁷

Al entrar en vigor esta Ley quedaron abrogadas: la Ley Federal de Educación, Ley del Ahorro Escolar, la Ley que establece la Educación Normal para Profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo y, la Ley Nacional de Educación para Adultos, además de todas aquellas que se opongan al contenido de la Ley General de Educación.

El cuarto artículo transitorio se refiere a que el gobierno del Distrito Federal no podrá hacerse cargo de los servicios educativos hasta que llegue a un acuerdo con la organización sindical, situación que hasta la fecha no se ha concretado.

¹⁷ Las fronteras de acción para estos consejos pueden entenderse que son las aquí mencionadas.

DIAGRAMA DE ORGANIZACIÓN DE LA SEP 1988

Este diagrama está compuesto por:

1. Secretario de Educación Pública;
2. Consejo Nacional Técnico de Educación;
3. Consejo de Contenidos y Métodos Educativos;
4. Consejo Nacional del Deporte;
5. Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal;
6. Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica;
7. Comisión Interna de Administración y Programación;
8. Comisión General de Becas;
9. Contraloría Interna;
10. Coordinación General de la Descentralización Educativa;
11. Seis Subsecretarías: Planeación Educativa, Educación Elemental, Educación Media, Educación Superior e Investigación Científica y de Cultura;
12. Oficialía Mayor;
13. Treinta y seis Direcciones Generales, distribuidas entre las Subsecretarías, la Coordinación Gral. de la Descentralización Educativa y la Oficialía Mayor; y
14. Siete Órganos Desconcentrados: UPN, IPN, INAH, INBA, Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial, Radio Educación y Servicios Coordinados de Educación Pública.

DIAGRAMA DE ORGANIZACIÓN DE LA SEP 1999

1. Secretario de Educación Pública;
2. Cinco Subsecretarías: Planeación y Coordinación, Educación Básica y Normal, Educación Superior e Investigación Científica, Educación e Investigación Tecnológica y Servicios Educativos para el D.F.;
3. Representaciones de la SEP en las Entidades Federativas 31;
4. Oficialía Mayor;
5. La UPN y el Instituto Nacional de Derecho de Autor dependen de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica;
6. El IPN y el Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial dependen de la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica; y
7. La Comisión Nacional del Deporte, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el INAH, el INBA y Radio Educación dependen directamente del Secretario.

Es notoria la reducción del aparato que conforma a la Secretaría de Educación Pública. No queda ningún Consejo contemplado; el número de Subsecretarías se reduce solo en 1 pero en el nuevo organigrama ya no aparecen las 36 Direcciones Generales que antes existían, etc.

Esta reducción en su estructura se debe en parte al cambio en las funciones que ahora desempeña la Secretaría respecto de sus anteriores responsabilidades, es decir, ahora sólo se encarga de normar la educación pública en el país y no de prestar servicios educativos lo que disminuye sensiblemente el número tanto de dependencias como de gente que requiere para cumplir con sus funciones. Decir que sólo se encarga de normar la educación pública, es decir que se enfoca en realizar una actividad esencial para el mejor funcionamiento del sistema educativo.

Sin embargo, la Secretaría no solo no necesita un aparato desmesuradamente grande para cumplir con sus funciones actuales sino que simplemente ya no es posible tenerlo si seguimos el esquema de un nuevo Estado donde se pretende una reducción de las estructuras burocráticas, debido a que se considera que una disminución en éstas se logrará más eficacia y rapidez en los servicios públicos.

Pero lo que se quita en un lugar se aumenta en otro, es decir, la Secretaría de Educación Pública disminuye el tamaño de su estructura física y burocrática pero en los estados aumenta la institución educativa estatal debido a que ahora tienen que encargarse de nuevas tareas, es decir, ofrecer aquellos servicios que proporcionaba la SEP pero con este nuevo esquema ya no se tienen concentradas las funciones administrativas en una sola institución sino que ahora se encuentra repartido a lo largo y ancho del país en cada estado y municipio.

La Secretaría de Educación Pública con todas estas acciones se descentraliza o federaliza en gran parte de su aparato administrativo ya que concentra y aumenta sus facultades normativas. Yo llamaría a esto una descentralización inconclusa.

LEY GENERAL DE EDUCACION

<p>ARTICULO 12 CORRESPONDEN DE MANERA EXCLUSIVA A LA AUTORIDAD FEDERAL LAS ATRIBUCIONES SIGUIENTES:</p>	<p>ARTICULO 13 CORRESPONDEN DE MANERA EXCLUSIVA A LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS LOCALES, EN SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, LAS ATRIBUCIONES SIGUIENTES:</p>	<p>ARTICULO 14 ADICIONALMENTE A LAS ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS A QUE SE REFIEREN LOS ARTICULOS 12 Y 13, CORRESPONDEN A LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS FEDERAL Y LOCALES, DE MANERA CONCURRENTE, LAS ATRIBUCIONES SIGUIENTES:</p>	<p>ARTICULO 15</p>
<p>I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos del artículo 48.</p>	<p>I. Prestar los servicios de educación inicial, básica - incluyendo la indígena -, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.</p>	<p>I. Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV de artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales.</p>	<p>El ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del artículo 14. El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas y públicas estatales y municipales. El gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo.</p>
<p>II. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.</p>	<p>II. Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.</p>	<p>II. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12.</p>	

ARTICULO 12	ARTICULO 13	ARTICULO 14	ARTICULO 15
CORRESPONDEN DE MANERA EXCLUSIVA A LA AUTORIDAD FEDERAL LAS ATRIBUCIONES SIGUIENTES:	CORRESPONDEN DE MANERA EXCLUSIVA A LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS LOCALES, EN SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, LAS ATRIBUCIONES SIGUIENTES:	ADICIONALMENTE A LAS ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS A QUE SE REFEREN LOS ARTICULOS 12 Y 13, CORRESPONDEN A LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS FEDERAL Y LOCALES, DE MANERA CONCURRENTE, LAS ATRIBUCIONES SIGUIENTES:	
III. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación.	III. Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la Secretaría.	III. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida.	
IV. Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria.	IV. Prestar los servicios de formación; actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine.	IV. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudio distintos de los de primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares.	
V. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria.	V. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida.	V. Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del artículo.	
VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para el maestro de educación básica.	VI. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.	VI. Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, afin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística.	
VII. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares.	VII. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.	VII. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa.	
VIII. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro.		VIII. Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica.	

<p>ARTICULO 12 CORRESPONDEN DE MANERA EXCLUSIVA A LA AUTORIDAD FEDERAL LAS ATRIBUCIONES SIGUIENTES:</p>	<p>ARTICULO 13 CORRESPONDEN DE MANERA EXCLUSIVA A LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS LOCALES, EN SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, LAS ATRIBUCIONES SIGUIENTES:</p>	<p>ARTICULO 14 ADICIONALMENTE A LAS ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS A QUE SE REFIEREN LOS ARTICULOS 12 Y 13, CORRESPONDEN A LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS FEDERAL Y LOCALES, DE MANERA CONCURRENTE, LAS ATRIBUCIONES SIGUIENTES:</p>	<p>ARTICULO 15</p>
<p>IX. Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional.</p> <p>X. Fija los lineamientos generales de carácter nacional a los que deben ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el Capítulo VII de esta Ley.</p>		<p>IX. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico deportivas en todas sus manifestaciones.</p> <p>X. Vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias.</p>	
<p>XI. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a este y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas deban realizar.</p>		<p>XI. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.</p>	
<p>XII. Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte.</p>		<p>El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta Ley, con excepción de aquéllas que, con carácter exclusivo, les confieren los artículos 12 y 13.</p>	
<p>XIII. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica; la normal y demás para la formación de maestros de educación básica así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.</p>			

Fuente: Cuadros de elaboración propia con datos obtenidos de la Ley General de Educación.

IMPACTO DE LA REFORMA EDUCATIVA SOBRE LOS SECTORES: SEP, SNTE Y SOCIEDAD

Los diversos sectores involucrados directamente en el quehacer educativo resintieron de forma distinta los cambios realizados en el contenido de los planes y programas de estudio, así como en la forma de transmitir el conocimiento por parte de los maestros hacia los alumnos. Pero eso no es todo, también se vieron afectadas las relaciones de poder que se habían conformado durante el periodo previo a la “modernización educativa” bajo el amparo de un sistema centralizado que había generado, a lo largo del tiempo, grupos de poder bien consolidados dentro de la estructura administrativa educativa federal y estatal. Lo anterior explica porqué tardó tanto tiempo llevar a cabo los cambios necesarios que ajustaran el sentido de la educación básica en México a los retos que planteaban los acontecimientos tanto nacionales como internacionales.

Durante la década de los ochenta ocurrieron sucesos que transformaron de forma inevitable la manera de concebir la política, el poder y la participación social. Como por ejemplo podemos mencionar el hecho de que la democracia comenzara a extender su terreno de influencia a lo largo y ancho de todos los países que conforman la comunidad internacional, hasta convertirse en una forma de gobierno que generaba un amplio consenso entre los distintos tipos grupos sociales hasta el punto de ser un objetivo propuesto por los principales grupos políticos como esencial de alcanzar con motivo de avanzar en el camino de la evolución del orden político. La llegada del neoliberalismo, que en términos generales daba al traste con la forma de Estado corporativo, se propuso como nuevo método para lograr que dicho Estado sólo se dedique a funciones administrativas en sentido normativo y lo demás que corra por cargo de instituciones

privadas, que desarrollándose en un ambiente de competitividad aumenten el nivel y la calidad de los servicios que ofrecen a la sociedad, mejorando con esto tanto los costos de producción, como la efectividad en el trabajo, la eficacia, etc.

La descentralización de la educación no debe verse ni entenderse como un proceso logrado en un solo momento. Antes de que los gobiernos locales y el gobierno federal al lado del SNTE pudieran arribar a un acuerdo sobre la descentralización de la educación hubo varios intentos previos y lo más que se había logrado era la desconcentración administrativa de la SEP. Que en 1992 hayan podido suscribir los distintos niveles de gobierno un Acuerdo para la Modernización de la Educación nivel Básico es producto de un esfuerzo impulsado primeramente por el gobierno federal con el afán de poder avanzar en la Reforma del Estado que tanto requería para poder ajustar al país a las nuevas tendencias internacionales de llevar a cabo la política gubernamental.

Aunque la palabra *descentralización* no se menciona en ningún capítulo de el Acuerdo es éste el sentido que tiene el término *federalización*. Es decir, el término *federalización* se ha usado en nuestro país con dos sentidos distintos y opuestos: primero como *centralización* y posteriormente (es decir, a partir de la firma del Acuerdo) como *descentralización*. La descentralización puede entenderse como un tipo de organización que va perfectamente vinculada con el sistema de gobierno federal. De hecho, hay quienes consideran que la descentralización para el caso de la educación, puede entenderse como la devolución de algo que fue arrebatado por el Estado a los particulares o municipalidades, provincias y otro tipo de unidad administrativa menor al Estado central¹⁸.

Carlos Ornelas no parece estar de acuerdo en que para el caso mexicano la descentralización se trate de la devolución a los estados de algo arrebatado por el gobierno central; por su parte Engracia Loyo menciona que fue a través de convenios establecidos entre la SEP y los gobiernos de los estados que el

¹⁸ Ornelas, Carlos, El sistema educativo mexicano. CIDE-NAFIN-FCE, México, 1998, p.286.

gobierno federal fue haciéndose cargo cada vez más del sistema educativo mexicano.

Debido a la existencia de estos convenios ante lo que se encontraron en realidad, tanto el gobierno federal como los estados, fue ante el hecho de que dichos convenios dejaron de tener vigencia por la entrada de uno nuevo que sustituía íntegramente a todos los anteriores.

DESCENTRALIZACIÓN DE LA SEP: NUEVO PACTO FEDERAL

Antecedentes. Los intentos de descentralización.

El sistema educativo federal se había pensado como un sistema que resolviera los graves problemas de rezago educativo y estimulara la participación de los estados y municipios en las diversas tareas educativas. Sin embargo, nadie sabía que el rumbo por el que transitaba el sistema educativo mexicano lo llevaría a, prácticamente, anular cualquier tipo de participación educativa estatal o municipal, es decir, que el sistema educativo tomaría otro camino que lo alejaría de uno de sus objetivos principales.

Las primeras acciones tomadas en torno a la descentralización se dieron en los años setenta. En 1973-1974 la Secretaría de Educación Pública puso en marcha un proyecto que incluía la creación de nueve Unidades de Servicios Descentralizados (USEDES) y treinta Subunidades de Servicios Descentralizados (SUBSEDES) que dependían directamente del secretario de educación pública. Cada estado de la federación contaba con una subunidad que dependía de la unidad regional.

Estas unidades tenían como objetivo la coordinación de los servicios federales, estatales y autónomos de educación; el control presupuestal de inversiones, del gasto corriente, de adquisiciones de equipo y mobiliario; la agilización de trámites y la toma de decisiones.¹⁹

El secretario de educación, Fernando Solana, implementó para 1978-1982 una nueva estrategia educativa debido a que las unidades regionales habían casi dejado de funcionar para 1978. Esta nueva estrategia, que formaba parte del Plan Nacional de Educación 1978-1982, consistió en una desconcentración de los

servicios educativos mediante la creación de 31 delegaciones generales de la SEP en todas las entidades de la República, con la única excepción del Distrito Federal.

Estas delegaciones contaban con recursos financieros para poder llevar a cabo los diferentes programas que tenían previstos realizar, además de que habría un organismo impulsor de la educación básica y normal en los estados que contaba con todo el apoyo del secretario de Educación Pública.

Los objetivos que las delegaciones buscaban eran los siguientes:

- Acelerar la ampliación de los servicios educativos y buscar el desarrollo equilibrado de los mismos en el estado;
- Adecuar el sistema educativo a las necesidades específicas de cada región, sin perder por ello su carácter nacional;
- Mejorar la calidad de la enseñanza;
- Elevar la eficiencia del sistema y por tanto, racionalizar la utilización de recursos humanos, materiales y financieros, y
- Fortalecer el federalismo.²⁰

La desconcentración lograda por el gobierno federal durante esos años provocó que las delegaciones generales de la SEP se superpusieran a la estructura que había por parte del SNTE hasta ese momento. Dichas delegaciones permitieron, en un principio, que la figura del Secretario de Educación se fortaleciera, ya que los nuevos delegados eran nombrados directamente por él. Sin embargo, debido a la gran cantidad de imprevistos que el programa desconcentrador, obviamente no contemplaba, los nuevos delegados se enfrentaron a retos como: las autoridades educativas locales, es decir, la estructura educativa estatal y la estructura administrativa del SNTE principalmente.

¹⁹ Monroy Alvarado, Germán, "La desconcentración educativa" en *Desconcentración administrativa*, colección Seminarios, núm. 1, México, Secretaría de la Presidencia, 1976.

²⁰ SEP: *Memoria 1976-1982*, vol. II, Delegaciones Estatales. Prólogo con comentarios de Fernando Solana Morales, México, Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas, 1982.

Uno de los principales temas sobre los que tomó cartas Miguel de la Madrid Hurtado desde su discurso de toma de posesión, fue el de la descentralización de los servicios educativos y así también lo estableció en su Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Ese objetivo que se trazó no logró concretarlo a lo largo de su administración, de hecho fue cancelado el proyecto de descentralización antes de que terminara su periodo.

Los pasos del proceso fueron:

1. Creación de comités consultivos para la descentralización educativa en los distintos estados de la República.
2. Modificación del reglamento de la SEP, que convierte a sus delegaciones generales de los estados en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USEDES).
3. Creación de la Coordinación General para la Descentralización Educativa, con dos direcciones generales: una de apoyo administrativo y otra de enlace y coordinación.
4. Celebración de acuerdos de coordinación con los estados en el marco de los convenios únicos de desarrollo para establecer comités consultivos que recaben y analicen información y formulen recomendaciones sobre la transferencia de servicios educativos en cada entidad. Esta función de los comités fue sugerida por el SNTE.
5. Decreto del 19 de marzo de 1984 para acelerar el proceso de descentralización, que incluía: la creación de Consejos Estatales de Educación Pública y la transformación de las USEDES en Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública en los estados.²¹

Las Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública (DGSCEP) eran instancias coordinadoras y administrativas con la misión de

unificar el mando de los servicios federales y estatales de educación básica y normal en cada entidad.²²

La descentralización educativa propuesta por el presidente De la Madrid se distinguió de la promovida por el gobierno anterior en dos aspectos fundamentales:

- a) Se trataba de una política más radical: más allá de la desconcentración y de la descentralización interna de la SEP, se proponía transferir la educación básica y normal a los gobiernos locales y,
- b) Una táctica distinta en su ejecución: la desconcentración lopezportillista comenzó por ser un hecho: primero se designaron los delegados y luego se definieron sus funciones, organigramas y programas de las delegaciones; en cambio, la descentralización delamadridiana primero fue un proyecto público.²³

Para enfatizar y dejar claro por qué no se alcanzó a descentralizar la educación y en cambio si se obtuvo una desconcentración, es conveniente presentar una comparación entre ambos conceptos a partir de una breve definición de cada uno de ellos. Debido al tema que aquí se trata, se buscará dar la explicación que más convenga al caso.

DESCONCENTRACIÓN.- Tipo de organización en el que la cúpula ejerce las funciones normativas, de decisión y de evaluación, pero permite que las entidades geográficas que concentran el complemento de ese poder realicen funciones operativas, administrativas y de planeación.²⁴

²¹ Cf. Decretos del Ejecutivo Federal en el Diario Oficial de la Federación los días 8 de agosto de 1983 y 19 de marzo de 1984.

²² Gilberto Guevara Niebla (compilador), *La catástrofe silenciosa*, FCE, México 1997, p. 170

²³ Arnaut, Alberto, "La federalización de la educación básica y normal", en *Política y Gobierno*

²⁴ Juan Prawda, *Logros, Inequidades y Retos del Futuro del Sistema Educativo Mexicano*, Colección Pedagógica, Grijalbo, México 1987, p. 223

DESCENTRALIZACIÓN.- Tipo de organización en el que a diferencia de aquella de carácter desconcentrado las entidades descentralizadas deciden y toman parte en el proceso de normatividad y de evaluación.²⁵ También se entiende por descentralización un tipo de organización que crea un mayor grado de democracia al aumentar el número de individuos realmente involucrados en el proceso de toma de decisiones. Del mismo modo se considera que favorece la eficiencia y la efectividad, y que desemboca en estabilidad política como consecuencia de la proximidad entre el liderazgo político y las demandas públicas locales.²⁶

Según se puede observar, analizando los distintos proyectos de descentralización anteriores al ANMEB efectivamente no se había podido concretar la descentralización. Esto se debió, principalmente, a las presiones y oposición sindical, así como a que las reformas se planteaban ya avanzada la administración federal y en algunos casos se llegaron a empalmar el asunto de la reforma educativa con el de la sucesión presidencial, hecho que en México por sus características de organización política es de una importancia por demás relevante ya que es un tiempo donde todos los recursos materiales y humanos de que dispone el gobierno son dirigidos a tomar medidas para conservar el poder.

A pesar de que los planes de descentralización no se habían logrado concretar, las modificaciones que se habían realizado en torno a la organización del sistema educativo repercutieron en la relación que mantenían la SEP, el SNTE y el personal de la Secretaría:

- a) Superpuso una nueva instancia (sucesivamente, delegados generales, directores de Servicios Educativos a Descentralizar, directores de Servicios Coordinados de Educación) a las autoridades educativas escalafonadas (sindicalizadas), como son los directores, inspectores y directores de escuelas del servicio educativo federal en los estados.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Olivia M. Hidalgo-Hardeman, "La descentralización: un medio para lograr un fin" en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, México 1995 p.153 y 154.

- b) Interrumpió y redefinió la relación entre las autoridades educativas escalafonadas en los estados y las autoridades centrales y tradicionales, en los niveles intermedios y altos de la SEP, como son las direcciones generales (especialmente las de Educación Primaria en los estados) y la Oficialía Mayor.
- c) Integró a nuevos actores en los órganos colegiados de la SEP en los estados, como son los gobiernos y las autoridades educativas locales y los representantes de la Secretaría en los estados que operaban al margen de las direcciones de Educación Federal (educación media, educación para adultos).
- d) Acercó al personal foráneo de la Secretaría a los órganos de decisión de diversos asuntos sustantivos que, con la desconcentración, pudieron ser resultados por los titulares de los órganos de nueva creación, como son las delegaciones.
- e) Lo mismo ocurrió con las autoridades educativas escalafonadas (inspectores y directores de Educación Primaria), que comenzaron a resolver en las delegaciones varios asuntos que antes eran atendidos por las autoridades superiores centrales, especialmente por la Oficialía Mayor y las direcciones generales de la SEP.
- f) Los más altos puestos a los que aspiraban los maestros federales en los estados ya no eran sólo los escalafonarios de inspector y director de Educación –que dependían principalmente de la Comisión Nacional Mixta de Escalafón, donde dominaba la dirección nacional del SNTE; la desconcentración creó cargos de confianza no escalafonarios en las delegaciones – comenzando por los titulares de las mismas--, cuyos nombramientos dependían del secretario de Educación, los delegados y los gobernadores, así como de la influencia de las direcciones seccionales del sindicato²⁷.

Las autoridades gubernamentales federales, después de algunos intentos por descentralizar el aparato educativo, sólo alcanzaron cierto grado de desconcentración, pero esto no cumplía de manera suficiente con los objetivos

que se perseguían. Recién comenzaba el periodo de administración federal por parte de Carlos Salinas de Gortari cuando se retomó el asunto. Una vez puesta en marcha la maquinaria institucional para lograr la descentralización, todavía existía un factor que no podía soslayarse: el tiempo. El gobierno federal no podía darse el lujo de demorarse en la obtención del objetivo, debido principalmente, a que no debía empalmarse la negociación con el SNTE a cerca de la descentralización educativa con la sucesión presidencial.

Bajo el ambiguo significado de la palabra *federalizar* (ambiguo por el doble uso que se le a otorgado) se logró, finalmente, lo que el gobierno tanto deseaba: la descentralización de la educación básica y a través de ésta, la disminución del poder del SNTE en la prestación de servicios de educación, en la administración escolar y en su control sobre el magisterio.

ANMEB: Impacto en la SEP

Las modificaciones a las estructuras institucionales se dieron en el marco de las reformas constitucionales de 1992-1993 y en el cambio por tanto, del rumbo de la política educativa federal en el nivel básico, normal y de formación para el trabajo. La Secretaría de Educación Pública tuvo cambios tanto en su estructura administrativa como en el área de sus competencias normativas. El organigrama principal de esta Secretaría sufrió importantes modificaciones debido al carácter “descentralizador” de las reformas antes mencionadas.

Se redujo de manera significativa el número de dependencias a su cargo, esto debido principalmente a dos razones: 1) por la transferencia de funciones del gobierno federal hacia los gobiernos local y municipal; y 2) por desaparición de las mismas. El número de dependencias que quedaron en funciones después de la reestructuración organizativa por la que atravesó la SEP toda vez que se concretó la firma del Acuerdo, ocasionó que ésta se redujera significativamente. La SEP

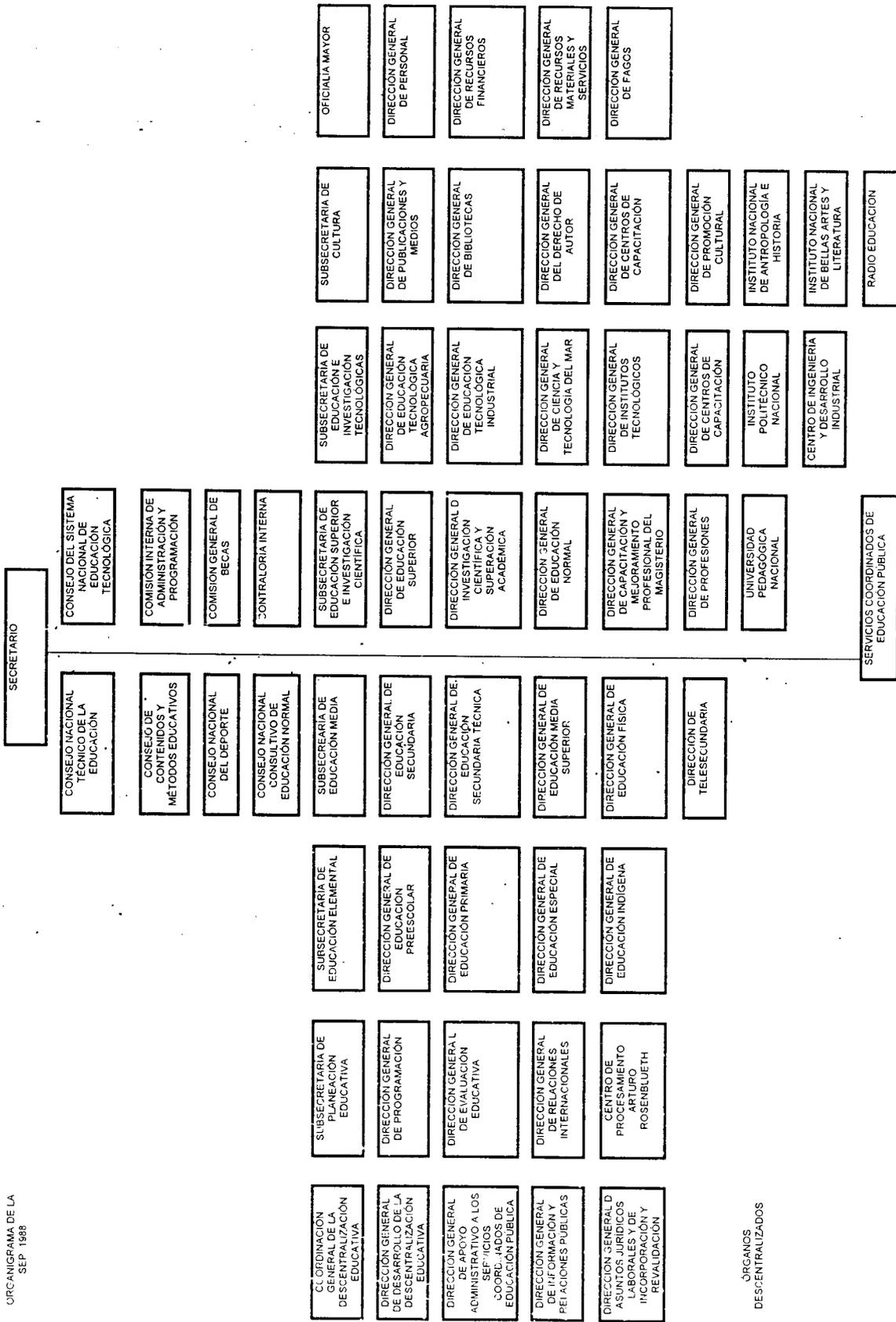
²⁷ Alberto Arnaut, “La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)”, en *Política y Gobierno* vol. I, núm. 2, CIDE, México 1994.

conservó para sí las funciones normativas, como lo indica el artículo 12 de la Ley General de Educación.

La transferencia de autoridad, recursos y responsabilidades hacia los estados de la federación se dio, esencialmente, en el ámbito de competencias administrativas de la educación ya que, como lo menciona el ANMEB, a partir de la entrada en vigor del Acuerdo los estados se encargarán de dirigir los establecimientos educativos con los que la SEP prestaba sus servicios de educación. Se buscaba aligerar la carga burocrática de la SEP, quizá darle más espacio para ocuparse de asuntos como, la orientación que debe tener la educación, los lineamientos que en torno al sistema educativo deben ser atendidos por las nuevas figuras de autoridad educativa en los estados y, hacia dónde y con qué fin deben dirigirse los esfuerzos educativos.

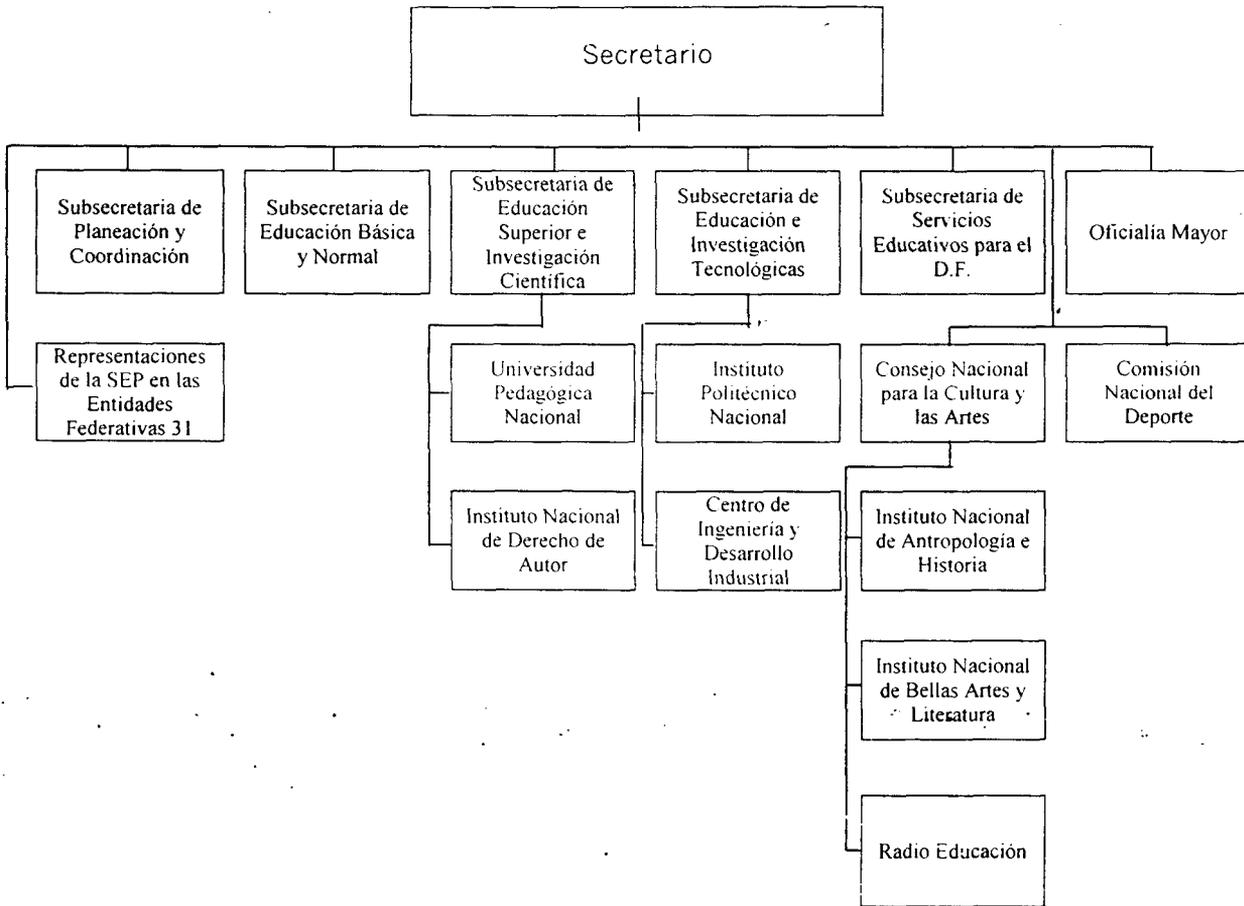
El conjunto de reformas planteadas para la prestación de servicios educativos también contemplaba como una acción fundamental, la unificación de dos estructuras en las que se agrupaban los maestros, los federales y los estatales. Esta medida se llevó a cabo fundamentalmente porque con la descentralización educativa se buscaba lograr una única estructura administrativa, es decir, que antes de la firma del Acuerdo funcionaban de forma paralela dos estructuras administrativas de educación: la estatal y la federal, ambas generaban su propia burocracia y su propia forma de funcionar y claro, de reproducirse.

Lo que el gobierno federal buscaba, al transferirle a los estados toda la estructura e infraestructura con que contaba la SEP para la prestación de servicios educativos en el país era la de terminar con esa duplicación de funciones, es decir, ambos niveles de gobierno brindaban el mismo tipo de servicios y por lo tanto a que existían dos estructuras distintas con las cuales un maestro podía contratarse, entonces, unos maestros se contrataban con la institución federal y otros con la estatal; ambos con tradiciones e historias diferentes, así como un salario también diferenciado.



ORGANOS
DES-CENTRALIZADOS

ORGANIGRAMA PRINCIPAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA¹



¹ Este Organigrama funciona actualmente (2000).

Fuente: Internet, página de la SEP

Con este propósito de unificar ambas estructuras, o mejor dicho, que la estatal asumiera a la federal, es que se planteó la homologación de los salarios para maestros de educación básica, normal y de formación para el trabajo.

De este modo también se lograba que la Secretaría, a partir de la transferencia de autoridad educativa a los estados, no tuviera ya que hacerse cargo de una burocracia que para aquel momento no brindaba rapidez y eficiencia en los servicios que prestaba. El largo trayecto por el que tenían que atravesar las peticiones magisteriales e incluso de la propia estructura administrativa de la SEP ya era obsoleta e inoperante, las líneas de mando se duplicaban y la delimitación de funciones de los servidores públicos ya no era muy clara y por ende no ofrecía los resultados requeridos.

EDUCACIÓN PREESCOLAR					
(Ciclos escolares)					
CONCEPTO	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95
MAESTROS	104 972	110 768	114 335	121 589	129 576
POR TIPO DE CONTROL	104 972	110 768	114 335	121 589	129 576
FEDERAL	76 389	79 884	11 573	12 440	13 790
ESTATAL	17 954	19 114	90 311	95 848	102 034
PARTICULAR	10 629	11 770	12 451	13 301	13 752

Tabla de elaboración propia con datos tomados del *Informe de Labores de 1998-1999*, de la SEP.

EDUCACIÓN PRIMARIA					
	(Ciclos escolares)				
CONCEPTO	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95
MAESTROS	471 625	479 616	486 686	496 472	507 669
POR TIPO DE CONTROL					
FEDERAL	343 088	348 090	39 077	39 680	43 945
ESTATAL	101 661	102 847	417 368	424 881	430 506
PARTICULAR	26 876	28 679	30 241	31 911	33 218

Tabla de elaboración propia con datos tomados del *Informe de Labores 1998-1999*, de la SEP.

EDUCACIÓN SECUNDARIA					
	(Ciclos escolares)				
CONCEPTO	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95
MAESTROS	234 293	235 832	237 729	244 981	256 831
POR TIPO DE CONTROL					
	234 293	235 832	237 729	244 981	256 831

FEDERAL	146 950	147 022	25 686	25 986	27 146
ESTATAL	58 283	59 098	180 781	186 188	194 937
PARTICULAR	29 060	29 712	31 262	32 807	34 748

Tabla de elaboración propia con datos tomados del *Informe de Labores 1998-1999*, de la SEP.

En las tablas anteriores se observa como del ciclo 1991-92 al 1992-93 la disminución del número de maestros que se encontraban dentro del sistema federal desciende drásticamente mientras que en los mismos ciclos los gobiernos estatales aumentan en la misma medida, igual de drástica el número de maestros que ahora pertenecen a su estructura educativa.

La absorción de los maestros federales por los estatales no era un asunto fácil de lograr pues ambos estaban muy arraigados a sus propias formas de organización para el trabajo. Sin embargo, esta situación beneficiaba a la Secretaría de Educación Pública, pues el número de conflictos magisteriales que tendrá que resolver se minimizarán asombrosamente, en otras palabras, al multiplicarse los centros de atención para asuntos que tienen relación con el proyecto educativo, así como los asuntos laborales de la misma índole, lo que sucede es que el problema también se disemina y a cada gobierno estatal le tocará resolver una parte del problema.

Esta disminución del número de maestros que laboraban contratados directamente por la SEP y el aumento de los contratados por las instituciones educativas estatales impactó también y necesariamente en el presupuesto que se otorgaba a una y otra instancia de educación. Según los datos del siguiente cuadro la tendencia del presupuesto federal era la de aumentar en desproporción al aumento que había del presupuesto para los estados. A partir de la firma del

Acuerdo la derrama de egresos para este sector debió sufrir algún cambio pero no fue así debido a que los recursos del programa de carrera magisterial están contabilizados en el gasto federal.²⁸

Además, dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, el ramo número 11 destinado para la Educación Pública, de 1992 a 1993 tuvo un recorte presupuestal según los siguientes datos: para el primer año contaba con \$28,539,253,500,000 y para el siguiente, es decir, 1993 la reducción lo dejó en \$21,341,079,400. Después de la firma del ANMEB no se identifican acciones del gobierno federal por elevar la calidad educativa en términos de derrama federal de recursos hacia los estados.

Lo anterior constituye una suerte de contradicción, pues se supondría que en todo caso, el presupuesto federal para educación tendría que haberse diversificado entre los estados que estaban asumiendo nuevas tareas y estructura administrativa, que generaba gastos que evidentemente no estaban contemplados antes de la firma del Acuerdo. Por otra parte, Carrera Magisterial debería estar contabilizada dentro de los gastos estatales para educación y no en los egresos para educación de la federación dado que, formaba parte de una serie de reformas que trataban de federalizar los servicios educativos en el sentido descentralizador.

²⁸ Alberto Arnaut. "El órgano central: la tarea normativa" en, María del Carmen Pardo, op. cit., p.115

FINANCIAMIENTO DEL GASTO EDUCATIVO²⁹

Año	Precios corrientes	Precios constantes	SP+ %	Gobierno Federal	Estados %	Municipios %	Privado %	PI B %
1990	29 722 740	132 210	61.8	13.3	16.4	0.3	8.1	4.3
1991	40 644 278	147 388	66.6	12.8	15.1	0.3	5.2	4.7
1992	53 234 278	168 555	67.9	12.2	13.2	0.3	6.4	5.2
1993	66 256 865	189 527	69.8	12.5	11.6	0.3	5.8	5.9
1994	75 237 512	203 417	72.4	11.2	10.7	0.2	5.4	6.1

♦ Las cifras de 1994 son estimadas

✦ Sector Público

✧ Otras

1992 año de la descentralización educativa.

La estrategia para lograr la descentralización la educación básica de forma tal que el Sindicato no lo rechazara, fue diseñada y puesta en marcha desde el gobierno federal. La estrategia contemplaba los siguientes actores:

- a) El gobierno federal, es decir, la SEP;
- b) El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y;
- c) Los gobiernos locales y municipales de todas las entidades de la federación.

La participación de los gobiernos locales y municipales se centró esencialmente en recibir del gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, una serie de nuevas facultades y responsabilidades dentro del ámbito educativo. A pesar de que los gobiernos estatales contaban con cierta experiencia en el terreno de la administración educativa, si su participación se compara con la del gobierno federal es evidente que no contaban con una estructura semejante a la de la SEP para la prestación de servicios educativos, entonces, a partir de la firma del Acuerdo, tuvieron que hacerse cargo de prácticamente el total de la administración educativa que se impartiera en el estado. Esto significó, entre otras cosas, enfrentarse con nuevos actores vinculados con el quehacer educativo con el que no tenían mucho contacto, por ejemplo, las secciones federales del SNTE, las nuevas asociaciones de participación social en la educación, por mencionar algunos.

Las erogaciones del presupuesto para educación ciertamente aumentaron en cada estado según, tanto la matrícula de alumnos, como el total de maestros que laboraban. Si se toma en cuenta que antes de las disposiciones marcadas en este sentido en el Acuerdo, se ejercían dos presupuestos para educación, el federal y el estatal. Con la reducción de estructura burocrática también se redujo el presupuesto total para educación.

²⁹ Carlos Omelas, *La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil*, p.17 citado por

Por otra parte, la descentralización de la educación básica fue sólo el principio de una lista de acciones tomadas en torno a la descentralización de otros servicios educativos distintos al de dar clases para nivel básico. Después de este primer e importante paso de modernizar la educación básica se siguió tomando acción sobre otros terrenos educativos con el fin de marcar el carácter federal que debe conservar éste.

Consecuencias de la descentralización para la SEP

Como ya he dicho antes, el impacto principal para la SEP esta constituido por:

- 1) Reducción de su estructura burocrática administrativa y docente,
- 2) Aumento de sus facultades normativas que se extienden desde preescolar hasta secundaria, la normal y capacitación para el trabajo,
- 3) Nueva relación con los gobiernos de los estados que ahora tienen nuevas facultades en el área de servicios educativos,
- 4) Deja de ser el único interlocutor del SNTE.

Los beneficios de poner en marcha esta estrategia de descentralización fueron:

- a) La descentralización de la educación básica;
- b) Minimizar el aparato burocrático administrativo de la SEP en todos sus niveles jerárquicos;
- c) El compromiso por parte de los gobiernos locales y municipales de hacerse cargo de la prestación de servicios educativos, creando para este efecto sus propias secretarías o instituciones encargadas de la educación básica en cada lugar;
- d) El compromiso por parte de los gobiernos locales y municipales de aumentar su participación económica al rubro de la educación y;
- e) Que el SNTE tuviera que dejar de actuar como una organización monocéfala debido a que ahora las autoridades gubernamentales ya no se reducían a una sola sino al contrario se diversificaban en igual número al de las entidades y municipios y adquirirían autoridad para resolver conflictos laborales que tuvieran que ver con el magisterio.

Con la firma del Acuerdo que modernizaba la educación básica, es decir, la descentralizaba, también se obtuvieron algunos beneficios extraordinarios y que tienen que ver directamente con el nuevo papel que juega el SNTE.

Sin embargo, hay que señalar que en otros ámbitos las consecuencias son evidentes, por ejemplo, en los estados:

- 1) Enfrentarse al reto de empatar dos estructuras que hasta ese momento habían sido paralelas, la federal y la estatal,
- 2) La integración de los subsistemas para la preparación de maestros que tengan un mejor manejo de las necesidades del propio territorio donde imparten la educación y,
- 3) La conformación de los consejos estatales de participación social en donde los gobiernos locales tendrán que probar su capacidad para negociar, hablar y escuchar a otros actores como por ejemplo, los padres de familia.

FEDERALIZACIÓN DEL SNTE: CRÓNICA DE UNA DESCENTRALIZACIÓN ANUNCIADA

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación vio la luz por primera vez en 1943, año de su fundación. Hasta antes de ésta organización, los maestros de todo el territorio nacional se encontraban diseminados en un sin fin de pequeños sindicatos que agrupaban a prácticamente el total de la planta docente con que contaba el país en aquel momento.

Siguiendo el trabajo de Carlos Ornelas me parece que, la siguiente cita resume y explica de manera breve pero suficiente las implicaciones que tiene tanto para el sistema político mexicano y para la educación la existencia del SNTE, así como los intereses que generó esta relación bicéfala entre la SEP-SNTE.

“La creación del SNTE tuvo dos consecuencias políticas: i) el encuadramiento del Sindicato en el partido oficial hizo que las disidencias fueran disminuyendo de modo gradual, y ii) permitió que la SEP aplicara en todo el país sus políticas de educación. Los salarios, las prestaciones, las promociones y otros problemas de los maestros se negociarían en delante de manera centralizada. Con ello se fortaleció la potestad del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE, no sólo debido a la captación de las cuotas de los miembros, sino también porque su posición central de negociación con la SEP abarcaba caso todos los aspectos, desde la contratación y asignación de las plazas, así como permisos, licencias y cambios de adscripción de los maestros.³⁰”

En los años sesenta se registró el crecimiento más importante dentro del SNTE. Al crecer su membresía aumentó su poder dentro de la estructura administrativa de la SEP. Cada vez había menos maestros que no pertenecían al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, situación que provocó el beneplácito oficial del

³⁰ Carlos Ornelas. *El Sistema Educativo Mexicano*, p. 297, op. cit.

Estado corporativo al preferir negociar los conflictos y problemas magisteriales con un solo interlocutor que con un sin fin de pequeñas agrupaciones sindicales diseminadas a lo largo y ancho del país. Sin embargo, el poder del sindicato no solo aumentó frente a los diversos grupos de maestros sino también frente a las autoridades educativas federales, es decir, frente a la SEP.

Este crecimiento, hasta cierto punto desmesurado del poder del Sindicato frente a la autoridad educativa federal, motivó la pérdida paulatina, pero acelerada, del control que ejercía la SEP hacia los maestros y fue en estas circunstancias, de pérdida de influencia y dirección por parte de la Secretaría de Educación hacia los maestros, que el gobierno federal se percató de que un sindicato tan numeroso en agremiados y con un gran poder de influencia por parte de su cúpula sobre aquellos no era la alternativa que mejor se ajustaba a los nuevos tiempos, es decir, a los cambios en el tipo de administración gubernamental que ahora era de ideología neoliberal y que pugnaba por la desaparición del Estado Corporativo. Este tipo de administración pública fue adoptado por varios países, entre ellos, Estados Unidos de Norte América e Inglaterra.

ANMEB: El impacto en el SNTE

El SNTE tradicionalmente apoyó el proceso de centralización. Destacados representantes del Sindicato sostenían que el objeto de la descentralización de la educación era dismantelar al SNTE y desnacionalizar la educación.³¹ Por estas creencias es que el nuevo pacto que proponía celebrar el gobierno federal, no solo con los gobiernos locales sino con el SNTE, aunque destacaba que el mismo gobierno federal tendría un carácter eminentemente normativo y de coordinación del sistema educativo mexicano, no había podido lograrse. La resistencia sindical había sido constante en este punto hasta que la dirigencia de Vanguardia Revolucionaria perdió su papel de dirigente sindical y una nueva corriente llegó a

³¹ Olac Fuentes, citado por Carlos Ornelas, op. cit.

la cúpula del Sindicato. Finalmente en su carácter de líder, Elba Esther Gordillo fue la encargada por parte del SNTE, de firmar el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa Nivel Básico, que tanto empeño había tenido el Sindicato en no aceptar.

A pesar de que los intentos por aminorar el poder del SNTE comenzaron apenas dos décadas atrás, con logros sólo en el terreno de la desconcentración administrativa fue hasta 1992 con la firma del Acuerdo que la SEP logró abrir la puerta que la llevaría de nuevo, como en un principio, a tener las riendas de la educación a través de aumento en sus facultades normativas y una disminución en sus obligaciones administrativas y de prestación de servicios educativos.

Los principales soportes de la estructura centralizada del SNTE fueron:

- I) La legislación laboral de los trabajadores al servicio del gobierno federal que permitía la existencia de un solo sindicato en cada una de las unidades burocráticas;
- II) Los reglamentos de condiciones generales de trabajo y de escalafón de la Secretaría de Educación Pública;
- III) Los estatutos del sindicato y;
- IV) La expansión centralizada de los servicios de educación básica y la retracción de la acción educativa local, especialmente en ese nivel educativo³².

Las autoridades gubernamentales federales, después de algunos intentos por descentralizar el aparato educativo solo lograron cierta desconcentración pero esto no cumplía de manera suficiente con los objetivos que se perseguían. Recién comenzaba el periodo de administración federal por parte de Carlos Salinas de Gortari cuando se retomó el asunto. Una vez puesta en marcha la maquinaria institucional para lograr la descentralización existía un factor que no podía

³² Maria del Carmen Pardo, *Federalización.....*, op. cit., p. 67

soslayarse: el tiempo. El gobierno federal no estaba en posibilidad de emplear mucho tiempo en la obtención del objetivo trazado, debido a que no debía empalmarse la negociación con el SNTE a cerca de la descentralización educativa y la sucesión presidencial debido principalmente a las experiencias pasadas que por permitir este tipo de situaciones no había podido concretarse la descentralización.

Bajo el ambiguo significado de la palabra *federalizar* (ambiguo por el doble uso que se le da) se logró finalmente lo que el gobierno tanto deseaba: la descentralización de la educación básica y a través de ésta la disminución del poder del SNTE en la prestación de servicios de educación, en la administración escolar y de su control sobre el magisterio.

I. Carrera Magisterial.

La definición que utilizaremos de Carrera Magisterial será la acordada precisamente entre la SEP y el SNTE por medio de la comisión correspondiente a este punto del Acuerdo: sistema de promoción horizontal en el que los docentes participan de forma voluntaria e individual y tienen la posibilidad de incorporarse o promoverse si cubren con los requisitos y se evalúan conforme a lo indicado en los lineamientos normativos³³. El porqué de la creación de Carrera Magisterial parte de, entre otros, los siguientes motivos:

- a) El maestro es el eje sobre el cual gira el sistema de educación y el recurso intelectual más importante.
- b) El objetivo principal tanto del Acuerdo como de Carrera Magisterial estriba en elevar la calidad de la educación básica en México.
- c) Revaloración de la función social del maestro.

Según lo anterior, a través de este sistema se busca alcanzar un nivel superior al del momento en que se firma el Acuerdo en la formación y posterior actualización del maestro. Tanto el gobierno federal, los gobiernos locales así como el SNTE consideraron que para poder elevar la calidad de la educación en el país debería no sólo de promoverse como una gran idea, sino de fomentar de forma eficaz, procurando los medios necesarios para ello, como por ejemplo, que los maestros frente a grupo aumenten su grado académico, es decir, que no solo cuenten con la formación para maestros que brinda la escuela Normal para Maestros, sino que además, busquen alguna especialización, o maestría, etc. Para lograr la motivación en los maestros de realizar estas actividades "extraescolares" (hasta aquél momento así consideradas) es que se diseñó Carrera Magisterial como un nuevo sistema escalafonario dentro del cual, el maestro puede aspirar a obtener mayores ingresos económicos sin necesidad de entrar a la estructura administrativa ni de la SEP ni del SNTE.

Una consecuencia que puede preverse de este sistema horizontal es que muy probablemente los resultados de Carrera Magisterial no sean los esperados. Si bien es cierto que ahora los maestros no tendrán que pertenecer al cuerpo administrativo de la educación para mejorar sus ingresos, es cierto que tendrán que enrolarse en la nueva estructura que Carrera Magisterial va creando necesariamente, debido a la cantidad de funciones con que tiene que cumplir. Tan solo basta revisar brevemente cómo está conformada su estructura para concluir que por la manera en que se encuentra organizada, Carrera Magisterial se convertirá en no mucho tiempo en otra estructura burocrática donde los grupos de poder manejen a su propia conveniencia este sistema de promoción para maestros.

Como todo sistema de promoción, hay derechos y obligaciones con las cuales cumplir. Existe un sistema de evaluación que se encargará de determinar las características y el perfil que debe cubrir el docente que aspire a promoverse

³³ Comisión Nacional SEP-SNTE de Carrera Magisterial, *Lineamientos Generales de Carrera Magisterial*.

dentro de este programa. El órgano de evaluación previsto para operar y difundir el programa, así como realizar la evaluación del desempeño profesional del maestro está constituido según la vertiente de que se trate. Tomando en cuenta que Carrera Magisterial cuenta con tres vertientes de participación: Docentes Frente a Grupo, Personal en Funciones Directivas y de Supervisión, así como Profesores en Actividades Técnico-Pedagógicas podemos entonces saber que hay un órgano de evaluación encargado específicamente de una vertiente.

Sin embargo, lo que hay que destacar de este programa, con el fin de argumentar a favor de la hipótesis de que puede llegar a ser este sistema un obstáculo, en vez de un puente, para que el maestro eleve su calidad como profesionista y al mismo tiempo provoque un ascenso de nivel en la calidad de sus alumnos, sea el punto 4.2 de los Lineamientos Generales de Carrera Magisterial que trata lo siguiente:

4.2 Conservación y pérdida de Carrera Magisterial

4.2.1 El nivel de Carrera se conservará cuando el docente cambie de función, categoría, nivel o modalidad dentro del subsistema de Educación Básica.

4.2.2 Será motivo de la pérdida de Carrera Magisterial:

4.2.2.1 El cambio de estado no avalado por la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales.

4.2.2.2 La permuta con un docente que no se encuentre en el mismo nivel de Carrera, de acuerdo con lo establecido en la Convocatoria para permutas emitida por la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales.

4.2.2.3 El ocupar una categoría que no esté considerado en el Catálogo autorizado para el Programa.

4.2.2.4 La renuncia voluntaria.

Es evidente como este sistema obliga de alguna manera al maestro a pertenecer al él para poder realizar acciones como: permutas, ascensos, entre otros. Además de que este programa se reduce solamente a provocar la actualización de maestros de educación básica que si bien este nivel ahora abarca hasta secundaria deja sin contemplación a los maestros de otros niveles y que también requieren de atención en el sentido de su preparación pues de lo contrario se crea una pausa en la línea de educación del alumno debido a que solo los maestros que pertenecen a una etapa de su formación están bien preparados y los de la siguiente tal vez no.

Esta situación de conservación y pérdida de Carrera Magisterial, por los beneficios económicos a más de intelectuales que puede ofrecer, puede provocar también que el maestro se vea orillado por las condiciones de su entorno (sociales, económicas e incluso políticas) a concentrarse más en subir de nivel dentro del sistema que de mejorar sus técnicas pedagógicas y que así su revaloración social y la calidad de la enseñanza que imparta sean reconocidas como consecuencia natural de su buen desempeño laboral. Entonces, no se trata de que el maestro se quede en un mismo grado de conocimientos para que se dedique a un grupo (en el caso de maestros frente a grupo, primera vertiente) de tiempo completo aunque sea de manera deficiente, sino de tener claro que las medidas para lograr un mejor nivel de calidad en la educación dependen no solo de las acciones emprendidas en torno al maestro y su situación económica sino de que también se observen medidas en otras medidas que tiendan a lograr un mejor clima de trabajo para él y por ende para el educando.

Por lo anterior, considero que el sistema de Carrera Magisterial servirá solo en términos reales, para beneficiar económicamente al grupo (que puede ser numeroso) de maestros que pertenezcan a él y no para elevar de manera directa la calidad de la educación en México. Además de que hay que considerar que tomando en cuenta el contexto de descentralización por el que está rodeado, ahora cada estado es responsable de un presupuesto para educación, ¿cómo se

va a resolver el asunto de la homologación de salarios para los maestros en toda la República Mexicana? No es éste un tema de menor importancia, la misma geografía económica del país basta para darse cuenta de que es imposible pagar lo mismo a maestros del norte que del sur, ni a maestros rurales que a urbanos.

Los costos por vivir en un lugar y otro no son los mismos y, ¿cuál va a ser el salario base? El tope presupuestal de cada estado para el caso de educación está dado, entre otros, por la cantidad de gente que hay laborando, además hay estados con mayor desarrollo económico que otros. El dilema de cómo remunerar el trabajo del maestro no se soluciona con este sistema de promoción horizontal por que, además, está por verse como cumple con el objetivo en las aulas.

II. Disminución del poder del SNTE.

Esta es otra consecuencia que sucedió, pero que tampoco se planteó como tal en ningún documento por razones evidentes. Con la federalización de la educación básica, es decir, la transferencia de autoridad, recursos y obligaciones del gobierno central a los gobiernos locales se provocó que la SEP no pudiera ser ya el interlocutor del SNTE.

Los gobiernos locales son ahora los encargados de resolver, por las nuevas facultades en materia educativa adquiridas, los conflictos con el magisterio, es decir, en cada estado de la federación habrá una instancia que se encargará específicamente de todo aquello que tiene que ver con la educación, entre ellos, las demandas magisteriales. Entonces, el SNTE sigue funcionando como hasta ahora lo ha hecho, con una dirigencia nacional, sin embargo, hay que detenerse en este punto y reflexionar los cambios que necesariamente irán ocurriendo de forma natural como consecuencia lógica de los cambios de rumbo en política educativa.

Si en cada estado existe a partir de la firma del Acuerdo una nueva autoridad estatal educativa, es necesario que también exista un interlocutor por parte del sindicato que esté al mismo nivel y capacidad de negociación pues de lo contrario la dirigencia nacional del sindicato tendría que resolver los problemas particulares de cada estado. A partir de 1992, cada demanda deberá resolverse en el territorio donde es originada, no podrá llevarse a instancias federales debido a que éstas ya no contarán con las facultades para resolver problemas salariales, ni de número de plazas, en fin, no podrán hacerse cargo de nada excepto de la normatividad en la educación.

El poder del SNTE también tendrá que repartirse entre las distintas secciones estatales de modo que éstas puedan actuar de forma rápida en sus propios lugares de origen para resolver sus propios conflictos locales y no tengan que esperar a que la dirigencia nacional del sindicato les resuelva el problema. El corporativismo del sindicato magisterial, del mismo modo que la estructura burocrática y centralizada de la SEP, ya no le permite responder con prontitud y eficacia a las demandas de miles de maestros que a lo largo y ancho del país reclaman mejores condiciones de trabajo y de nivel de vida.

Con la federalización de la educación, el SNTE tiene que reorganizarse. Para una mejor comprensión de lo anteriormente expuesto, a continuación cito textualmente parte del trabajo de Juan Prawda: En una organización centralizada y desconcentrada, la titularidad laboral la tiene la cúpula; en la descentralizada, cada entidad que conforma la organización corporativa se adjudica la titularidad laboral.³⁴

Entonces, lo que tenemos aquí es que el SNTE tenderá a convertirse en una federación de sindicatos donde las negociaciones de los conflictos magisteriales o de sus demandas se lleven a cabo con cada gobierno local, es decir, si el gobierno ha cambiado su forma de operar en el terreno educativo y a pasado de tener un

³⁴ Juan Prawda, p. 223. op. cit.

carácter centralizado a uno descentralizado, entonces tenemos que el interlocutor del sindicato que durante años había sido uno solo, es decir, el Secretario de Educación Pública, a partir de la firma del Acuerdo dicho interlocutor se modificó y ahora pasó de uno a por lo menos 32, uno por cada estado de la República y el mismo para el D.F.³⁵

Esta nueva situación provocará tarde o temprano que la organización sindical de maestros se adecue a la nueva forma de trabajo del gobierno. Puede seguir manteniendo sus secciones como hasta ahora lo que tendrá que modificarse son las facultades de éstas y la autonomía que necesariamente irán reclamando del centro debido a que los problemas de cada sección tendrán que ser resultados dentro del mismo estado donde se encuentren.

Decir que el SNTE perdió poder encuentra su motivo, precisamente en el hecho de que, era bajo el régimen centralista y corporativo en donde había crecido y formado su gran poder, sin embargo, esa condición cambió y el SNTE como una organización pensada para funcionar dentro del primer tipo de federalismo educativo que existió en México difícilmente logrará evitar que los nuevos rumbos que ha tomado la política educativa no trastocuen sus relaciones de poder tanto al interior del Sindicato como al exterior. De cierto modo, el SNTE está obligado a diversificar sus centros de poder entre sus secciones o los estados, lo cierto es que quien divide al contrario divide su capacidad de acción se torna en un contrario débil y de cierto modo fácil de vencer en una disputa.

³⁵ Los treinta y dos estados que conforman la federación de estados mexicanos firmaron el ANMEB. El D.F. fue el único que no firmó dicho Acuerdo, por lo que se entiende que para este caso particular sigue siendo el Secretario de Educación Pública el interlocutor del Sindicato.

LA SOCIEDAD MEXICANA, ÚLTIMA PERO PRINCIPAL AFECTADA

Cualquier acción que emprende un gobierno debe entenderse que es con un fin claro y definido. Pero dentro de un gobierno federal las acciones que son tomadas por éste además se entiende que son a favor y por el bien de los estados que se encuentran federados. Dado que las sociedades son la base sobre la cual se erige y descansa un gobierno, son éstas también, el sector al que se piensa en determinado momento afectar de un modo u otro. Por tanto, es posible decir que el objetivo de las reformas realizadas en torno a la educación básica en el país no fueron sólo con motivo de afectar y transformar las instituciones gubernamentales ni sindicales sino, además y de manera más profunda, a la sociedad mexicana.

Si hoy en día todavía se considera que la educación es un bien patrimonial de la sociedad, y que además en un país como México el nivel básico está bajo tutela del gobierno con el fin de que, a través de este nivel de instrucción se reproduzca su propio sistema contando para este objetivo con todo el apoyo constitucional y facultades legislativas necesarias, no es desatinado contemplar la posibilidad de que el sistema educativo mexicano seguía reproduciendo un modelo de gobierno que ya no era competente con los nuevos tiempos y las nuevas corrientes ideológicas que imperaban en las más altas esferas políticas del ámbito internacional.

Siendo México un país que aspira a dejar el grupo de los subdesarrollados para pertenecer mejor y alegremente al selecto círculo de los países desarrollados tenía que tomar cartas en el asunto educativo pues a la larga, se convertiría en un medio que lejos de ayudarlo a transmitir a la sociedad sus ideales y objetivos lo ubicaría en un punto crítico de tensión por no corresponder lo que se enseñaba con lo que se buscaba.

ANMEB: Impacto en la Sociedad.

Las sociedades tienden al cambio y éste puede ser de dos formas: a) natural, es decir, por adaptación a nuevas condiciones de vida, y/o b) dirigidas, esto es, que sea un cambio planeado, instrumentado generalmente en una sociedad organizada políticamente desde el gobierno. Para este caso y, según los hechos nos encontramos viviendo la segunda posibilidad.

La Ley General de Educación³⁶ contempla la participación de la sociedad en las tareas educativas a través de asociaciones de padres de familia y de la formación de cuerpos colegiados a nivel municipal, estatal y federal en los que se encuentren representados los principales actores de la educación. Una red de participación social que trabaje en torno al proceso educativo se ve como una situación benéfica para todas las partes. Las asociaciones de padres de familia no podrán trabajar en los asuntos técnicos del quehacer educativo debido a que éstos son facultad exclusiva del gobierno federal.

A pesar de las restricciones que el tipo de participación social conserva, el primer paso para que la sociedad tome cartas en el tema de educación está dado. La primera consecuencia de esta nueva facultad de que gozan los padres de familia como parte de la sociedad es que tendrán que encontrar la manera de organizarse, de darse tiempo para poder formar parte de las asociaciones y por tanto estar más al pendiente de lo que ocurre con la educación que reciben sus hijos. Los establecimientos donde se imparte la educación de nivel básico ahora podrán ser cuidados por los mismos padres de modo que también puedan gestionar ante las autoridades el apoyo que requieran para asegurar que los recintos educativos cuentan con el material necesario para que los niños puedan aprehender mejor lo que ahí se les enseñe.

³⁶ Promulgada el 12 de julio de 1993 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993.

Para abordar el tema de la participación social, la estrategia que se seguirá será la de la conformación de asociaciones de padres de familia y de consejos de participación social municipales, estatales y federal. La propia Ley establece en el artículo 67 los objetivos de las asociaciones de padres de familia:

I. Representar ante las autoridades escolares los intereses que en materia educativa sean comunes a los asociados;

II. Colaborar para una mejor integración de la comunidad escolar, así como en el mejoramiento de los planteles;

III. Participar en la aplicación de cooperación en numerario, bienes y servicios que las propias asociaciones deseen hacer al establecimiento escolar;

IV. Proponer las medidas que estimen conducentes para alcanzar los objetivos señalados en las fracciones anteriores, e

V. Informar a las autoridades educativas y escolares sobre cualquier irregularidad de que sean objeto los educandos. Las asociaciones de padres de familia se abstendrán de intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos.

La organización y el funcionamiento de las asociaciones de padres de familia, en lo concerniente a sus relaciones con las autoridades de los establecimientos escolares, ser sujetarán a las disposiciones que la autoridad educativa federal señale.

Estos objetivos le dan a la participación de asociaciones de padres de familia un carácter de vital importancia para el desarrollo educativo. Es cierto que no tienen entre sus objetivos y por tanto entre sus facultades inmiscuirse directamente en la normatividad educativa, pero eso no está del todo mal si tomamos en cuenta que ya el simple hecho de que estas asociaciones cuenten con reconocimiento oficial les permitirá ser escuchados por las autoridades educativas si tienen propuestas para mejorar la calidad en la impartición de la educación, además de que también

irá generando una conciencia de mayor responsabilidad por parte de los padres de familia en cuanto a las actividades educativas en las cuales se ven directamente inmiscuidos sus hijos.

En cuanto a la conformación de los consejos de participación social también se encuentran definidos tanto sus atribuciones como sus responsabilidades dentro de la misma Ley General de educación. La sección 2 del capítulo VII, se encarga de delinear las características de los distintos consejos de participación social.³⁷

Los consejos de participación social formaran una suerte de puente entre los diversos actores sociales en cada escuela y en cada nivel de gobierno, es decir, habrá un consejo en cada escuela, otro por municipio, otro por estado y finalmente un consejo de participación social a nivel federal.

Esta nueva instancia podrá ser realmente un espacio de colaboración entre los actores interesados en la educación, ya que estarán conformados por padres de familia, maestros y representantes sindicales, directivos de la escuela, exalumnos y demás personas interesadas. Podrá ser este consejo una arena propia para la discusión en torno a los problemas que presenten las estrategias emprendidas por los gobiernos tanto locales y municipales para poder brindar soluciones o al menos propuestas de solución. Siempre en el entendido de que los resultados o el rumbo que tome la educación en México ya no será solo responsabilidad del gobierno sino de todos los que participamos de una y otra manera en el sistema educativo mexicano.

La existencia de un Consejo Nacional de Participación Social en la Educación no es poca cosa, ya que será la instancia que corone los distintos tipos de consejos de participación social además de ser una instancia nacional de consulta y colaboración donde otra vez estarán representados solo que a nivel nacional los mismos actores previstos en los consejos de cada escuela. Así los maestros y los padres de familia estarán por vez primera en contacto directo con quienes toman

las decisiones en el terreno educativo pero mejor aún es el hecho de que pueden opinar según las facultades que les confiere la propia ley.

A propósito del Consejo Nacional de Participación Social, el informe de labores 1998-1999 elaborado por la Secretaría de Educación Pública, contiene en su capítulo IV como estará integrado dicho consejo:

INTEGRANTES DEL CONSEJO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN SOCIAL³⁸

- ◆ 4 Secretarios de Educación Estatales (uno por cada zona geográfica)
- ◆ 4 Presidentes de los Consejos Estatales de Participación Social (uno por cada zona geográfica)
- ◆ 4 Presidentes de los Consejos Municipales de Participación Social (uno por cada zona geográfica)
- ◆ 4 Representantes de Organizaciones Sociales (uno por cada zona geográfica)
- ◆ 4 Presidentes Municipales (uno por zona geográfica)
- ◆ 4 Maestros Distinguidos de Educación Básica (uno por zona geográfica)
- ◆ 4 Ciudadanos Distinguidos (uno por zona geográfica)

El resto de los consejeros serán invitados o, en su caso, designados por el Secretario de Educación Pública y deberán ser los siguientes:

- ◆ 2 Servidores públicos de la SEP
- ◆ 4 Representantes del CEN del SNTE
- ◆ 3 Representantes de Asociaciones Nacionales de Padres de Familia y de Escuelas Particulares

³⁷ Para saber más detalle el contenido de la sección 2 del capítulo VII de la Ley General de Educación, el lector puede revisar el capítulo II de este trabajo donde se aborda el tema anterior.

³⁸ Secretaría de Educación Pública, Informe de Labores 1998-1999, México, 1999, p. 280

- ◆ 3 Representantes de Academias, Institutos, Centros de Investigación y Colegios de Profesionistas
- ◆ 2 Investigadores Educativos
- ◆ 2 Representantes del Sector Empresarial o Empresarios
- ◆ 2 Ciudadanos Distinguidos

El Secretario de Educación Pública será el encargado de designar al primer presidente del consejo que estará en el cargo los tres años que se disponen para el desempeño de dicho cargo. Es también facultad permanente del Secretario nombrar al secretario técnico del consejo.

Cada una de las cuatro zonas geográficas en que para el efecto se dividirán las 32 entidades federativas, nombrarán a su consejero.

El cargo de consejero se ocupa durante tres años a excepción de los integrantes del primer consejo que cambiarán a los 18 meses. El Consejo Nacional contará con cinco grupos permanentes, cuya función será la de realizar trabajos de análisis e investigación sobre los siguientes temas: formación y desempeño docentes (Grupo I); planes, programas y contenidos (Grupo II); funcionamiento de la escuela (Grupo III); medios y materiales educativos (Grupo IV) y evaluación (Grupo V). Adicionalmente se podrán crear grupos transitorios con los participantes y bajo modalidades de trabajo que el propio consejo señale.³⁹

La creación de un foro de investigación y discusión como lo son los consejos de participación social y especialmente el Consejo Nacional de Participación Social que busca contar con todos los elementos necesarios para asegurar una participación amplia, plural y democrática de todos los sectores que de alguna

³⁹ Idem, p. 282

manera tienen interés en la educación no tiene mayor precedente. La sociedad se encuentra ante una gran responsabilidad, que no es otra sino la de encontrar los mecanismos de organización que le aseguren que efectivamente en dicho consejo estarán representadas las inquietudes educativas que tiene la sociedad.

Estar frente a frente y trabajando conjuntamente con autoridades educativas y con representantes de maestros no es tarea fácil. Lograr inculcar en la sociedad el valor de la responsabilidad educativa nos compete a todos y ahora que se busca que las decisiones sean concensadas entre un amplio número de personas que pertenecen a sectores distintos de la sociedad hay que aprovechar para delinear el perfil que la sociedad mexicana busca y necesita que tengan sus integrantes.

Por otra parte, es de notar que dentro del Consejo Nacional se incluye a representantes de las escuelas particulares, esto tiene que ver directamente con el reconocimiento hacia la función que realizan estas instituciones de educación privadas. Su participación en el sistema educativo no puede soslayarse, cada vez han ido aumentando más la cobertura en la prestación de este tipo de servicios. En la Ley General de Educación no se encuentra prácticamente ninguna referencia en cuanto al tipo de participación social que pueda haber en este tipo de escuelas, lo cual me lleva a creer que eso sigue siendo facultad los directivos de estas instituciones quienes decidirán sobre este rubro.

La sociedad vive un cambio educativo de momento, casi imperceptible. Que los contenidos, tipo de materias y forma de impartir la educación en el país sean distintos a los anteriores generará de manera inevitable que el rumbo y preferencias de los educandos se modifique, por ejemplo: si antes de las reformas se daba más énfasis a alguna de las áreas de educación básica era necesariamente porque se buscaba un resultado específico para el cual era imprescindible que se pusiera especial atención en aquella área del conocimiento. En cambio ahora se da prioridad a otras materias, esto puede deberse a que

ahora se necesita que la gente se encuentre preparada en otras habilidades y en sus preferencias educativas.

No es una coincidencia que al mismo tiempo desde el nivel de educación básica se impulsen las materias del área de ciencias exactas y se de un importante auge de las escuelas técnicas, y más apoyo a los estudios superiores encaminados a desarrollar los conocimientos científico tecnológicos.

Reflexionar en lo anterior me lleva a creer que para los nuevos planes de desarrollo económico y político del país se necesita gente con un perfil en educación específico, con desarrollo especial de ciertas habilidades y eso lo promueve el Estado a partir de la instrucción escolar, cambiando y adecuando los planes y programas de estudio según desarrollen mejor las capacidades que se espera tengan los niños que en un futuro serán la fuerza productiva del país.

Decir que son cambios imperceptibles se debe al hecho de que las verdaderas consecuencias se verán únicamente una vez que las generaciones con este tipo de participen de la vida económicamente activa del país y/o que sigan participando del sistema educativo mexicano. Hacer análisis certero sobre las consecuencias de estas reformas es hasta el momento imposible debido a que recién termina en el año 1999 la primera generación que recibió su educación con los nuevos contenidos, sin embargo, dentro de seis años, cuando esta primer generación haga su selección de educación superior o elija el campo laboral al que desea pertenecer podrá conocerse si los objetivos de la reforma educativa se obtuvieron a satisfacción o no.

CONCLUSIONES

La política educativa implementada por el gobierno federal en 1992-1993 cumplió los objetivos perseguidos. La federalización de la educación en sentido exacto, finalmente se logró. La firma del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa Nivel Básico es un triunfo indiscutible de la administración de Carlos Salinas de Gortari, sin embargo, desde mi punto de vista existen en realidad, dos tipos de triunfos:

- 1) El explícito, marcado por el Plan Nacional de Desarrollo de 1988 y,
- 2) El implícito por el carácter de la reforma pero no expresado en ningún documento oficial.

Por triunfo explícito me refiero precisamente, a la descentralización de los servicios educativos que se obtuvo con la firma del Acuerdo. El sistema federal bajo el cual está organizado el sistema político mexicano se ve reforzado con esta acción que va en sentido directo a proveer de más autonomía a los gobiernos locales y municipales en cuanto a la prestación de servicios de educación. El hecho de que dos estructuras educativas, es decir, la estatal y la federal se unan y se integren para formar un solo eje sobre el cual deberá girar el sistema educativo mexicano no es poca cosa, al contrario, significa que los recursos económicos destinados para la educación pública ya no se dispersarán entre dos estructuras que se dedicaban a lo mismo, y por otra parte se podrán atender las demandas educativas de forma más expedita debido principalmente a que los gobiernos locales cuentan con nuevas facultades para ello.

Por otra parte, el desempeño del maestro frente a grupo así como, de los directivos de escuela reciben un estímulo importante al crearse Carrera Magisterial que como ya se expuso es un sistema que brinda a los maestros la oportunidad de mejorarse profesionalmente y al mismo tiempo elevar su nivel de ingresos.

La descentralización política de los servicios educativos ha permitido que diversos actores del juego educativo se vean más involucrados en estos, sin embargo, elevar la calidad de la educación no es sólo cuestión de mejorar el estado de los establecimientos escolares, ni tampoco una situación que vaya a mejorar con evaluaciones constantes que pueden llegar a convertirse en un obstáculo para el desempeño académico en vez de un vehículo que permita la superación constante. No hay que olvidar que la corrupción ha alcanzado hasta el momento todas las iniciativas en contra de ésta y los evaluadores pueden convertirse en el blanco principal de aquellos interesados en no cumplir o evadir los requerimientos de calidad previstos por las autoridades educativas.

Por otra parte, las asociaciones de padres de familia así como los consejos de participación social en la educación en cada nivel de gobierno son un punto a favor de la toma de conciencia y responsabilidad que todos tenemos en el terreno educativo, sin embargo no es suficiente, se requiere de un cambio de actitud por parte de los padres de familia, autoridades educativas, maestros, representantes sindicales y de todos los involucrados en el quehacer educativo para que estas asociaciones y consejos realmente constituyan instancias de discusión y debate de los temas actuales de educación y puedan a su vez ser gestores y promotores de los cambios que se vayan requiriendo para poder cumplir con las expectativas de desarrollo político democrático y económico que el país requiere.

El gobierno federal obtuvo un triunfo esencial que sólo apreciaron las cúpulas políticas y económicas que en aquel momento dirigían los destinos del país. Me refiero a la desarticulación de uno de los sindicatos más fuertes y poderosos en el país que con vigencia la vieja forma de hacer política, el SNTE.

La élite política mexicana que se desarrollaba bajo la administración de Salinas de Gortari y cuya principal escuela de pensamiento era la del neoliberalismo, que se centraba en la disminución del aparato administrativo estatal, vio con buenos ojos que una organización sindical de las dimensiones del SNTE se viera inmerso en la

lógica descentralizadora con lo cual provocaban que a la larga la desvinculación de las secciones sindicales con el centro fuera evidente y la autonomía de éstas se justificara por necesaria debido principalmente a que con la firma del ANMEB se acordaba entre otras cosas, la multiplicación de los interlocutores frente al SNTE que solo gozaba de uno, su dirigencia nacional. Hubo un hecho que sin duda fue fundamental para que lo anterior pudiera lograrse: que Vanguardia Revolucionaria perdiera el control sindical, o más propiamente, que Jongitud Barrios dejara de ser el líder del SNTE.

La descentralización de la educación no es un proceso terminado, a ocho años de firmado el Acuerdo y siete de la reforma al artículo 3º y posterior entrada en vigor de la Ley General de Educación se sigue trabajando en este sentido sobre otras áreas del sistema educativo mexicano. Sin embargo, es pertinente remarcar que para poder llegar al momento actual en que se encuentran en proceso de modernización otras áreas del sistema educativo mexicano.

BIBLIOGRAFÍA

ARNAUT, Alberto, *La evolución de los grupos dominantes en el SNTE*. CIDE, México, 1992.

CARREÑO CARLÓN, José, et. al., *Resumen de Una Visión de la Modernización en México*, Tomo II. FCE, México, 1994.

COMISIÓN NACIONAL SEP-SNTE DE CARRERA MAGISTERIAL, *Lineamientos Generales de Carrera Magisterial*. SEP-SNTE, México, 1998.

CHIHU AMPARÁN, Aquiles (coordinador), *Modernización: Sentido y Contrasantido*. UAM-Iztapalapa, México, 1993.

GUEVARA NIEBLA, Gilberto (comp.), *La catástrofe silenciosa*, FCE, México, 1997.

LATAPÍ SARRE, Pablo (coord.), *Un siglo de educación en México*, Vol. I y II. Biblioteca Mexicana. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes- FCE, 1998.

LATAPÍ SARRE, Pablo, *La investigación Educativa en México*. FCE, México, 1997.

LATAPÍ SARRE, Pablo, *Tiempo Educativo Mexicano, I*. UAA, Aguascalientes, México, 1996.

LOAEZA, Soledad, *Clases Medias y Política en México. La querrela escolar*. COLMEX, México, 1981.

MUÑOZ GARCÍA, Humberto et. al. *Los valores educativos y el empleo en México*. UNAM-PORRÚA, México, 1996.

MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos, *Origen y Consecuencias de las Desigualdades Educativas. Investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema*. FCE, México, 1997.

ORNELAS, Carlos, *El Sistema Educativo Mexicano. La transición de fin de siglo*,. CIDE- Nacional Financiera- FCE, México, 1998.

PARDO, María del Carmen (coord.), *Federalización e Innovación Educativa en México*. COLMEX, México, 1999.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Secretaría de Programación de Presupuesto, México, 1989.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. SEP, México, 1996.

POLITICA Y GOBIERNO, vol. I, Núm. 2, CIDE, México, segundo semestre, 1994.

PRAWDA, Juan, *Logros, Inequidades y Retos del Futuro del Sistema Educativo Mexicano*. Grijalbo, México, 1987.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA– Unidad de Crónica Presidencial, *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Primer año, diciembre 1989*. México, Presidencia de la República- FCE 1994.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. SEP, México, 1992.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *Artículo 3º y Ley General de Educación*. SEP, México, 1999.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *Informe de Labores 1998-1999*. SEP, México, 1999.

SECRETARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *La Descentralización Educativa. Avances de un Proyecto Nacional*. SEP, México, 1986.

SECRETARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *Perfil de la Educación*. SEP, México, 1999.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Tomo CDLIX, No. 17, Secretaría de Gobernación, México, D.F., Martes 24 de diciembre de 1991.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Tomo CDXXXV, No. 20, Secretaría de Gobernación, México, D.F., viernes 29 de diciembre de 1989.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Tomo CDLXXI, No. 14, Secretaría de Gobernación, México, D.F., viernes 18 de diciembre de 1992.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Tomo CDLXXXIII, No. 22, Secretaría de Gobernación, México, D.F., jueves 30 de diciembre de 1993.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Secretaría de Gobernación, México, D.F., Miércoles 28 de diciembre de 1994.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Diario Oficial de la federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Tomo CDLXIV, No. 10, Secretaría de Gobernación, México, D.F., lunes 18 de mayo de 1992.

SECRETARÍA DE SALUD, *Programa Nacional de Acción a Favor de la Infancia 1995- 2000. Evaluación 1997*. Secretaría de Salud, México, 1998.

SOLANA, Fernando, Raúl Cardiel Reyes, Raúl Bolaños Martínez (coord.), *Historia de la Educación Pública en México*. SEP-FCE, México, 1997.