

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE MÉXICO

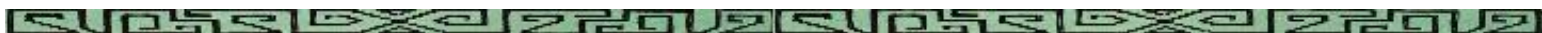
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS

**LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO:
LA INTEGRACIÓN DE LOS SUBSISTEMAS ESTATAL REGULAR Y
TRANSFERIDO EN GUANAJUATO Y SAN LUIS POTOSÍ**

Víctor Manuel Preciado Ruiz

Director Dr. José Luíz Velasco Cruz.
Tesis para optar el grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas
Tercera Promoción, 2008-2009
Marzo 31 2011

Para cursar este posgrado se contó con una beca otorgada por:
La Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, México.



Índice

Introducción.....	3
Capítulo 1. Algunas consideraciones teóricas y metodológicas.....	7
1.1Problema de investigación: ¿Cuáles son las consecuencias de la integración administrativa de los subsistemas para la calidad del servicio educativo estatal?.....	9
1.2 Marco teórico.....	12
1.3Análisis de las políticas públicas.....	17
1.4Metodología.....	18
Capítulo 2. Los orígenes y objetivos de la descentralización educativa.....	19
2.1. El primer proceso de “descentralización”.....	22
2.2. La descentralización inconclusa.....	25
2.3. El acuerdo nacional para la modernización de la educación básica y normal... 	29
2.4. Contexto político en los estados bajo estudio.....	32
2.4.1. El caso de Guanajuato.....	32
2.4.2. El caso de San Luis Potosí.....	34
2.5. Aspectos educativos de los estados bajo estudio.....	35
Capítulo 3. La integración de los subsistemas de educación básica en Guanajuato y San Luis Potosí.....	38
3.1 La descentralización educativa en Guanajuato.....	38
3.2. La descentralización en San Luis Potosí.....	40
3.3. Avances de la integración en planeación.....	42
3.4. Avances administrativos de la integración.....	44
3.5. Balance de los avances en las entidades y aspectos pendientes.....	49
3.6. Aspectos políticos de la integración.....	50
3.7. Causas en el entorno del sistema educativo.....	51
3.8. Causas internas del sistema educativo.....	53
Capítulo 4. Impacto de la integración educativa y la no integración.....	55
4.1. Causas de la no integración.....	57
4.2. Consecuencias de la no integración de la educación.....	60
Conclusiones y recomendaciones de política.....	66
Bibliografía.....	70
Anexos.....	72

Introducción

El gobierno del estado de San Luis Potosí, por conducto de la Secretaría de Educación, convino con el gobierno federal la implementación del Programa para la Formación de Funcionarios Estatales. El resultado de dicho convenio han sido ya tres generaciones de alumnos inscritos en la Especialidad de Política y Gestión Educativa y dos generaciones de alumnos en el Programa de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas.


Las dos primeras generaciones de la especialidad, se comprometieron a realizar un proyecto para concluir y profundizar la desconcentración de los servicios educativos en el estado, en base a un diagnóstico que se llevó a cabo en 2003 y se actualizó en 2006, formularon un proyecto para concluir y profundizar la desconcentración de los servicios educativos en el estado, sin haber conseguido implementarlo.

El que suscribe este documento participó como alumno de la segunda generación de la especialidad becado por la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado. Posteriormente se autorizó el financiamiento de los estudios para estudiar el grado de maestría, en el que se debe presentar un trabajo de investigación individual, decidí realizar un proyecto que, sin comprometer la realización o no, pudiera ser de utilidad para la educación básica de la Entidad.

La descentralización educativa es una política pública en la que he tenido la fortuna de participar en tres entidades del país; antes durante y después de su implementación en diferentes épocas de mi vida. Tengo la certeza de que se trata de una buena decisión para la educación básica. Pienso que está inconclusa y que es necesario complementarla para que rinda sus mejores resultados. Son las razones por las que seleccioné el tema para el proyecto de investigación que se presenta.


La estructura de este trabajo se presenta en cuatro capítulos: 1. El marco teórico y metodológico de la investigación. 2. Los orígenes y objetivos de la descentralización educativa. 3. La integración de los subsistemas de educación básica en Guanajuato y San Luis potosí. 4. El impacto de la integración educativa y de la no integración.

En el primer capítulo iniciamos definiendo los conceptos de: descentralización, desconcentración, devolución y delegación; comentamos las características de la



descentralización en México y el subtema que tiene que ver con la integración de los subsistemas estatal regular y transferido; nuestro problema de investigación ¿cuáles son las consecuencias de la integración para la calidad del servicio educativo? y desde luego nuestra hipótesis: es inconveniente mantener dos subsistemas diferentes para atender el servicio en educación básica y normal, bajo el mismo mando. Abordamos el avance de la descentralización educativa, las dificultades para la integración de los subsistemas y las consecuencias de la propia integración; el análisis desde la perspectiva de los gobiernos de los estados, las razones de la comparación entre los dos estados seleccionados como política pública, los objetivos de la investigación, la centralización de la educación, la ausencia en la agenda gubernamental de avanzar en la descentralización y en la integración de los subsistemas; delimitamos el marco teórico con referencias a la federalización descentralizadora, las reformas educativas que acompañan a esta política el análisis teórico de la política pública comparada y finalmente el marco metodológico.

En el segundo capítulo se comenta sobre los orígenes y objetivos de la descentralización educativa, las condiciones de la educación en el siglo XIX. Se realiza un recorrido histórico en el que se parte de la “federalización centralizadora” con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la expansión sostenida por más de 50 años del sistema educativo federal en la educación básica; se anotan algunas referencias del proceso de desconcentración, las unidades de servicios descentralizados, las direcciones regionales de educación primaria, la desconcentración del pago y la creación de los departamentos de servicios regionales etapa que va de 1973 a 1982; luego a la primera parte de la descentralización que prácticamente sólo fue de incorporación al discurso y a la agenda del gobierno federal, la transformación de las delegaciones generales de la SEP en unidades de servicios a descentralizar, la formación de los comités consultivos, los consejos estatales y la creación de las direcciones generales de servicios coordinados de educación todos esto entre 1982 y 1988. Se comenta sobre el anuncio de la formulación de un acuerdo nacional desde el inicio de la administración de Carlos Salinas de Gortari, la consulta nacional para la modernización de la educación básica, realizada en los primeros meses de 1989; y la formulación del Programa para la Modernización de la Educación presentado en octubre de 1989 en la Ciudad de Monterrey, en reunión presidida por el propio Presidente de la República. Se menciona la renegociación del pago del servicio de la deuda pública que



generó recursos presupuestales adicionales y que permitió que entre el 1° de diciembre de 1988 y el 1° de diciembre de 1989, se incrementara el sueldo de los docentes en más de un 40%, reduciendo la oposición de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), organización contraria al SNTE.

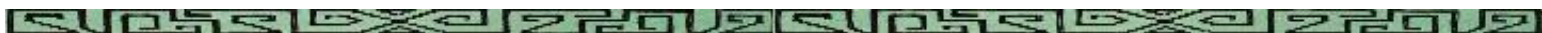
Las entidades federativas en el país formularon los programas estatales para la modernización educativa atendiendo la convocatoria de la SEP, estos programas contienen dos capítulos, uno de educación básica y otro de educación media superior y superior; esa actividad se realizó con singular entusiasmo ante la promesa, cumplida, del gobierno federal de otorgar financiamiento para la ejecución de los proyectos nuevos para la modernización educativa incluidos en los programas mencionados.

La destitución de Carlos Jonguitud Barrios como Presidente Nacional Vitalicio de Vanguardia Revolucionaria del SNTE, el nombramiento de la maestra Elba Esther Gordillo (abril de 1989) y el cambio de Secretario de Educación de Manuel Bartlett Díaz a Ernesto Zedillo Ponce de León, (enero de 1992) fueron el preámbulo de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN), con el que la SEP transfiere los recursos a los estados para la operación de la educación básica y normal, “federalización descentralizadora” o descentralización educativa.

En el capítulo tercero: se describe el proceso de descentralización en San Luis Potosí y Guanajuato. Coincidentemente en los dos estados, a gobernadores interinos les corresponde suscribir el ANMEBN y realizar las primeras acciones de su implementación en cada entidad. En los dos estados existe un sistema educativo conformado por dos subsistemas, el estatal regular y el transferido; aquel con una existencia de más de cien años, éste el de mayor número de alumnos, escuelas y recursos, que se inicia con la creación de la SEP en 1921 y entregado en 1992 para su administración operativa a los gobiernos de los estados.

En cada una de estas entidades existe la secretaría de educación para la administración del servicio educativo estatal antes de la transferencia; tienen dos secciones del SNTE en San Luis Potosí la 26 (personal transferido) y la 52 (personal estatal regular); en Guanajuato la 13 y la 45 respectivamente.

Las dos secciones para el personal estatal se encuentran unidas, no así las del personal transferido. En el caso particular de San Luis Potosí la sección sindical estatal sobresale por estar cohesionada fuertemente, en parte por la lucha que sostuvo durante la gestión




gubernamental de Carlos Jonguitud Barrios, quien se apropió del liderazgo nacional del SNTE por medio del movimiento de vanguardia revolucionaria del que fue Presidente y Gobernó el estado de San Luis Potosí de 1979 a 1985.

En este capítulo se incluyen los aspectos de planeación, administrativos y políticos de la integración, tanto los que de alguna forma facilitaron el proceso como los que lo dificultaron, los que presentan un avance para las entidades como aquellos que han quedado estancados. Se registra las causas en el entorno y en lo interno y las consecuencias de la integración y la no integración; las razones que explican los avances, estancamientos y pendientes de la integración de los subsistemas en ambos estados. Se incluye las consecuencias que esos avances o estancamientos tienen para la calidad de la educación.

En el capítulo cuatro anotamos al descentralizarse la educación la creación de los organismos en los dos estados y la posterior incorporación a la administración central en las secretarías de los gobiernos de los estados; se comenta sobre la teoría de la importancia de integrar los dos subsistemas, sobresale como causa de la no integración la ausencia del tema en la agenda pública y en la agenda gubernamental, por lo que respecta al alto costo de igualar las prestaciones que favorecen al personal estatal que es el menor en número. Se documenta algunos inconvenientes de la no integración: la desconcentración inconclusa de San Luis Potosí y la centralización de algunas funciones en Guanajuato, se mantienen un alto número de trabajadores con empleos incompatibles y personal comisionado en oficinas o en el Sindicato.

Finalmente se relacionan los avances que mediante reformas acompañaron a la descentralización educativa: la reforma a la Constitución Federal y a las leyes reglamentarias, y la inclusión en estos ordenamientos de los programas compensatorios, el calendario escolar de 200 días, también se mejoraron los materiales educativos, específicamente los libros de texto gratuito en los tres niveles de educación básica, la participación social en la educación, la incorporación del tema educativo en la agenda del SNTE y la incorporación de 31 ejecutivos destacados en la administración de la educación descentralizada, los gobernadores de los estados. Por último se enlistan las similitudes y las diferencias en los dos estados de nuestro estudio.

Al final se incluyen las conclusiones que contienen: la eficacia de las federalizaciones centralizadora y descentralizadora para la construcción del actual sistema educativo, la



relación de la descentralización y las demás reformas educativas promovidas desde Washington, la descentralización inconclusa, la inviabilidad de la integración de los subsistemas, la relación de la descentralización educativa con la transición democrática y las propuestas para mejorar la integración en ambos estados.

Capítulo 1. Algunas consideraciones teóricas y metodológicas

En este capítulo abordaremos el marco teórico sobre la descentralización, mismo que haremos desde el punto de vista conceptual y referencial, también incluiremos en este apartado el análisis de esta política pública, la metodología, el problema y la hipótesis de nuestra investigación, advertiremos sobre dificultades para la integración de los subsistemas, las razones para elegir estos dos estados y el marco metodológico.

Al iniciar el trabajo ES IMPRESCINDIBLE plantear que entendemos por descentralización y desconcentración:

Pardo (2003), dice la descentralización se concibe como el proceso mediante el cual el gobierno federal delega facultades para planear, tomar decisiones, administrar los servicios públicos y transferir recursos e infraestructura necesarios para la operación de dichos servicios a una autoridad local (estatal), que legalmente pueda realizar esas funciones dentro de un área geográfica (territorio del estado) y política determinada. La Federación conserva las funciones de regulación, supervisión y evaluación, a efecto de garantizar la homogeneidad en la prestación de los servicios.¹ La misma autora (1999), en el libro que coordinó comenta lo que se entiende por desconcentración un proceso en el que un órgano central, mediante un ordenamiento jurídico, delega competencias de trámites y facultades de decisión, así como su representación formal a órganos jerárquicamente subordinados a él, en un marco de acción dentro de un ámbito territorial determinado.²

¹Pardo María del Carmen, La descentralización en México, experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental, Rodríguez Solórzano Claudia, Compiladora, Instituto Nacional de Ecología, 2003, México. Pag.

² Pardo María del Carmen, coordinadora. Federalización e Innovación Educativa en México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1999. p. 22.

Castro (1966), afirma la desconcentración es un modo de distribución de funciones administrativas a organismos encuadrados dentro de la administración y que no están en la cúspide de la jerarquía administrativa, tiene autoridad delegable y reversible.³

La descentralización es un proceso de largo aliento que se confunde con el federalismo, algunos estudiosos del tema comentan que el campo del federalismo es el político y la descentralización el administrativo; la descentralización es una cuestión técnica y política, compromete el espacio público, compromete el sentido de lo público en la educación.

Messina (2008), define la devolución como el traspaso de la toma de decisiones estratégicas a instancias o niveles que están fuera de la estructura burocrática del gobierno central y delegación de la transferencia total del poder a estructuras externas al aparato del estado.⁴

La descentralización educativa en México, también denominada federalización, se considera una desconcentración al interior del aparato del Estado, inicia como un proceso que algunos autores la ubican en 1972 con la creación de las nueve unidades regionales de servicios descentralizados, otros a partir de 1978 con la creación de las delegaciones generales de la SEP, para efecto de este análisis la consideraremos a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal que se firma el 18 de mayo de 1992.


La descentralización es una forma de transferencia de poder y autoridad, a partir de la crisis del Estado social, ámbitos del quehacer público tan estables como el educativo, se han vuelto muy conflictivos y la descentralización es un recurso eficaz para manejarlo atomizándolo y recuperando legitimidad.⁵ En nuestro País, la descentralización educativa ha pasado por un proceso que en el desarrollo de este trabajo habremos de abordar.

El subtema de esta investigación es la integración de los dos subsistemas: el denominado regular estatal que existía en los estados desde antes de la transferencia de los servicios de educación básica y normal a los estados y el federal que funcionaba en la capital del país y

³ Castro Jiménez Wilburg, Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, México, FCE, 1963, pp.191-192.

⁴ Messina Graciela, Víctor Alejandro Espinoza Valle, Alberto Arnaut, David Márquez Ayala, Gilberto Guevara Niebla, Beatriz Calvo Pontom, Coordinadores Axel Didriksson y Manuel Ulloa, Secretaría de Educación, Gobierno del D.F., México, 2008 pp.245.

⁵ Gómez Álvarez, David, Educar en el Federalismo, La política de descentralización educativa en México, ITESO, SEJ, U. Col. Y Guad. México, 2000. pp. 191-55.



en los territorios federales y que a partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública se amplió a la totalidad de los estados de la federación.

1.1. Problema de investigación: ¿Cuáles son las consecuencias de la integración administrativa de los subsistemas para la calidad del servicio educativo estatal?

La hipótesis de la investigación se centra en que es inconveniente mantener dos subsistemas diferentes para atender el servicio en educación básica y normal, bajo el mismo mando.

La descentralización educativa es una política pública que fue diseñada en el centro, en el ámbito de un régimen que empezaba a dejar de ser autoritario presidencialista, específicamente en la SEP, cuyo propósito era resolver el problema de la educación básica nacional, con enfoque de arriba hacia abajo. Para su diseño se realizaron algunas consultas cupulares, se citó a los gobernadores de manera personal y se les comunicó la intención de transferir la educación; posteriormente se les convocó a todos a una ceremonia para firmar un “Acuerdo Nacional” con la SEP y el SNTE, con el testimonio del Presidente de la República.

La descentralización educativa es un proceso inconcluso, después de 18 años aun no se ha descentralizado en el Distrito Federal, antes porque era un ámbito de gobierno federal, ahora por las dificultades que representa la transferencia en el orden político y laboral. Del tipo educativo medio superior se descentralizó el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y del superior ningún nivel o modalidad. También es inconclusa porque al transferir la educación básica y normal a los estados no se ha logrado la integración de los dos subsistemas en los estados que cuentan con ellos.

En 18 estados existían dos subsistemas: uno de origen estatal (de más de un siglo de existencia: en San Luis Potosí las dos primeras escuelas se establecieron en la capital en 1823), nunca centralizado, y otro de origen federal que se establece a partir de la década de los veinte. Este subsistema ahora descentralizado en muchos estados no es bienvenido, por lo que será difícil cumplir con la consigna teórica que dice (Gómez, 2000) sólo



completando la integración de los subsistemas en el ámbito local, se podrá tener una integración nacional.⁶


Los maestros estatales agrupados en las secciones sindicales, percibieron una invasión normativa y operativa de parte del sistema educativo ahora federalizado o transferido que además afectaba sus “espacios conquistados”. Por lo anterior la reacción natural frente a este hecho fue de rechazo a la integración en un solo sistema educativo estatal, que hasta la fecha se mantienen los dos subsistemas por lo menos en los niveles operativos.

A la distancia de 18 años de iniciado el proceso de la descentralización (18 de mayo de 1992), la mayoría de los estados que tenían dos subsistemas en educación básica han realizado diversos esfuerzos para integrarlos, sin lograrlo hasta la fecha, los que han avanzado, sólo llegan hasta los mandos superiores y a veces los mandos medios, pero las escuelas, el personal directivo y de supervisión no logran integrarlos, la operación continúa siendo igual que antes de la firma del Acuerdo, en algunos estados siguen dependiendo de diferente autoridad.

La descentralización desde el punto de vista de algunos secretarios de educación en los estados, es un proceso de intervención del gobierno federal para ejercer mayor control sobre todo en el subsistema estatal que no fue centralizado. La administración del servicio educativo requiere de una estructura que se duplica al mantener dos subsistemas en cada estado; uno para el sistema federal que se entregó a los estados para su operación en 1992 (conocido como el subsistema transferido) y otro para el antiguo sistema estatal. Esto genera gastos que desde el punto de vista de la racionalidad en el uso de los recursos no es conveniente.

Por otra parte, la falta de integración genera: duplicidad en la instalación del servicio educativo, pues ambos sistemas compiten por la atención de la demanda, particularmente en lugares preferentes para los profesores por la ubicación del centro de trabajo; esta ineficiencia en el sistema se vuelve crítica por la limitación e insuficiencia de recursos; también se complica el manejo político al tener que contender con dos instancias sindicales para la negociación de los asuntos laborales y educativos; finalmente la normatividad institucional formal y los usos, costumbres y prácticas de la cultura burocrática, al

6 Gomez, David, op. cit., p. 160.




diferenciarse para un mismo servicio a la colectividad, tienen un efecto desorientador y en ocasiones contradictorio para los beneficiarios.

Durante el proceso de implementación de la política de federalización educativa a instancias del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se han llevado a cabo en todo el país algunas evaluaciones de manera parcial y se han realizado algunas modificaciones. El impacto no lo conocemos en forma general. Se hicieron algunos intentos de monitoreo y seguimiento, pero referida más a los asuntos laborales que a los beneficios de la política.

En esta perspectiva, basamos la pertinencia de esta investigación, que sería comparada entre dos estados, de los dieciocho que, a la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN). Hemos escogido Guanajuato y San Luis Potosí por varias razones: corresponde a la teoría de por qué políticas públicas similares arrojan resultados diferentes; los dos estados antes de la firma del ANMEBN tenían un servicio educativo estatal, Guanajuato, que lleva un mayor avance en la integración de los dos subsistemas, y San Luis Potosí cuyo avance es sensiblemente menor; los dos estados tienen un servicio federalizado mayor en el número de alumnos, docentes y escuelas; los dos cuentan con dos secciones sindicales; en el momento de la firma del Acuerdo los dos tenían Gobernadores Interinos producto de la inestabilidad política y sobretodo el hecho de que el que suscribe esta investigación ha trabajado en los dos estados durante y después de este proceso.

Los objetivos de la investigación son: 1) caracterizar el avance del proceso de integración en los dos estados; 2) buscar las causas de las diferencias y similitudes en los dos procesos; 3) observar las consecuencias que los avances y deficiencias en la integración tienen para la calidad del servicio educativo; y 4) plantear la conveniencia de avanzar en el proceso de integración, así como formular algunas propuestas en este sentido.

En el desarrollo de la investigación pude encontrar que no se encuentra en la agenda gubernamental federal ni en la local el tema de la descentralización educativa. Por el contrario, se aprecia en algunos actos del gobierno federal la intención de re centralizar. Posterior a la descentralización de la educación básica y normal, algunos servicios descentralizados del gobierno federal se transfirieron a los gobiernos estatales: el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, el Comité para la Administración del Programa



Federal de Construcción de Escuelas y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.

Al descentralizarse este último y con la creación en los estados de los colegios de estudios científicos y tecnológicos, los institutos tecnológicos superiores, las universidades tecnológicas y las universidades politécnicas se esperaba la descentralización de la educación media superior y superior tecnológica dependiente de la SEP.

En el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se menciona la descentralización de la educación media superior tecnológica dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP); en los tiempos que señale el interés de las partes, este ordenamiento dejó de tener eficacia, ninguna de las partes mostró “interés” y se canceló la posibilidad de que en los estados se integrara un solo subsistema de educación tecnológica.

Como podrá observarse no encontramos intención de avanzar en el proceso descentralizador de la educación, ni transfiriendo servicios que harían falta, ni integrando los subsistemas estatal regular y transferido de educación básica y normal; si bien se acepta que es un problema de ineficiencia la no integración, se decide aceptarlo como mal menor, y pagar el costo que represente la ineficiencia, en lugar de propiciar inestabilidad que afecte la gobernabilidad de los sistemas por las diferentes manifestaciones de inconformidad que generaría la integración forzosa, calcular el costo económico derivado de la homologación de las prestaciones es muy complejo, financiarlo no es viable, por lo menos por el momento y asumir el costo político tampoco parece oportuno.

Finalmente las evaluaciones estandarizadas internacionales como PISA nos muestran que países con la educación descentralizada sus estudiantes obtienen buenos resultados académicos tanto como los centralizados y las evaluaciones nacionales como ENLACE o el INEE también nos enseña que entidades federativas tienen buenos resultados y el D. F. centralizado, también son buenos sus resultados.

1.2. Marco teórico

De acuerdo con (Messina, 2008) La descentralización educativa es una forma de transferencia de funciones y responsabilidades desde el centro a la periferia en los campos de la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos. En la literatura disponible se destaca que no existe una forma única de descentralización

sino diferentes descentralizaciones realizadas en gran parte en los países en sucesivas etapas.⁷

En México, el 18 de mayo de 1992 se firma el ANMEBN entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el SNTE. Este acuerdo propone cuatro medidas: reorganizar el sistema educativo transfiriendo a los estados los activos y la responsabilidad de operar la educación básica y la normal; impulsar la participación social en la escuela; reformar los contenidos y materiales didácticos; y revalorar la función magisterial.

Ornelas (2008), asevera la SEP no renuncia a conservar el control normativo, político, técnico y financiero: se reserva para sí elaborar el currículo nacional, aprobar los textos, evaluar el sistema, aportar el 80% del financiamiento, negociar con el SNTE salarios y prestaciones. De hecho se descentralizan las funciones operativas dejando las funciones estratégicas reservadas para el gobierno nacional.⁸

A este proceso se le denominó “federalización descentralizadora”. En la década de los cuarenta se usó el término “federalización centralizadora” para un proceso contrario, los firmantes del Acuerdo, hacen referencia a un federalismo educativo; para algunos autores el propósito fue ocultar el proyecto de descentralización rechazado por el SNTE.


Arnaut (1998), comenta La federalización en su ambigüedad estriba su acierto político: ni absoluta autonomía de los estados porque no serían partes de un todo, ni competencias absolutamente absorbentes del Gobierno federal porque entonces no tendríamos estados, sino dependencias de un gobierno unitario.⁹

Messina (2008), dice la descentralización y las demás reformas educativas que se inician en América Latina en los ochenta y se consolidan en los noventa estuvieron orientadas por el modelo neoliberal en este punto coinciden numerosos autores; la descentralización chilena se implementó al inicio de la dictadura en los primeros años de los setentas en torno a ella se han construido algunos mitos, como que es equivalente a “buena educación”. Sin embargo, como lo han señalado algunos autores, en América Latina: a) la descentralización no es por sí misma “el secreto”,

⁷ Descentralización y Reforma Educativa, op. cit, p. 22-

⁸ Ornelas Carlos, Política, Poder y Pupitres, Crítica al nuevo federalismo educativo, México, Siglo XXI, 2008, pp. 284-21.

⁹ Arnaut Salgado Alberto, La Federalización Educativa en México, Historia del debate sobre la centralización y descentralización educativa (1989-1994), México, El Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Centro de Estudios Sociológicos, 1998. pp. 280-18y19.



sino que se requieren transformaciones integrales que justamente den respuesta a la complejidad y a las múltiples dimensiones y sujetos inscritos en el campo de la educación; b) la descentralización no es una condición necesaria para la consecución de la calidad de la educación. Se responsabiliza al Banco Mundial, como el impulsor de la descentralización educativa para incorporar en la educación una lógica de mercado, una descentralización de corte eficientista, en la actualidad está mucho más probado que los bancos tuvieron un papel estratégico en la circulación de las propuestas acerca de una descentralización educativa de esas características. Por su parte, la UNESCO ha ubicado la descentralización como parte de las reformas educativas, abordándola desde una perspectiva más híbrida, humanista y con una cierta diferenciación respecto al modelo neoliberal, orientada al desarrollo de las capacidades de aprender a ser, hacer, conocer y vivir juntos tanto como la promoción de los derechos humanos, la paz y la justicia social.¹⁰

Delors (1997), afirma la Comisión estima necesario definir a la educación no ya en términos de sus repercusiones en el crecimiento económico, sino en función de un marco más amplio: el del desarrollo humano. La educación “...como una vía, ciertamente entre otras pero más que otras, al servicio de un desarrollo humano más armonioso, más genuino¹¹.”

Messina (2008), dice la descentralización es una cuestión política y no técnica, que no se limita a una transferencia de funciones, a una estrategia de gestión, sino que compromete al espacio público, compromete el sentido de lo público en educación. La descentralización concentró poder en el nivel central. En las múltiples modalidades descentralizadoras, se busca transferir un modelo universal de educación, el objeto de la transferencia ya no es una tecnología social específica, sino un discurso global basado en un modelo universal de educación. En América Latina la descentralización no fue una estrategia aislada sino que tuvo lugar en el marco de las reformas educativas globales de largo alcance y de la reforma general del aparato del estado. El consenso acerca de que la descentralización incluye diferentes ámbitos o dimensiones, desde la administrativa hasta la pedagógica y la política; se inició en estrecha relación

¹⁰ Descentralización y Reforma Educativa, op. cit, pp. 21 y 22.

¹¹ Delors Jacques, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI, La Educación Encierra un Tesoro, Correo de la UNESCO, Ediciones UNESCO, México, 1997, pp. 302-69.




con la crisis y las políticas de ajuste económico, que buscaban reducir el gasto; y que eran determinadas antes que por el marco normativo, por intereses y fuerzas partidarias (tales como las presiones del ministerio de hacienda o del sindicato docente). La descentralización es una herramienta o una estrategia que permite mejorar la eficiencia y la efectividad del gasto en el sector educación, promoviendo mejores resultados de aprendizaje, ampliando la cobertura, aumentando la equidad, reduciendo costos o allegando más recursos de otras fuentes (gobiernos y Banco Mundial); también aspira a desburocratizar, fortalecer el carácter de la educación como servicio público y lograr la participación de las comunidades. En el caso de México, los especialistas dan cuenta con respecto a la descentralización de “una corporación” o “imbricación interburocrática” que se ha constituido entre el estado y el sindicato docente”. La descentralización puede estar orientada por políticas neoliberales o por mezclas de políticas donde convergen el neoliberalismo, el neoconservadurismo y el humanismo.¹²

Pardo (1999), dice la descentralización en México y en otros países se considera como un proceso que atiende a propósitos múltiples: hacer frente a la crisis institucional; poner en marcha reformas modernizadoras; resolver la contracción de los aparatos estatales; descargar el órgano central de tareas; pasar de la cobertura de servicios al mejoramiento de su calidad; resolver la crisis financiera de los sistemas educativos; la descentralización educativa; es, en fin, una herramienta que permite hacer frente de manera distinta, a la acción educativa pública. Algunos de los beneficios que se han logrado son: incorporar el tema de la educación a la agenda de los gobiernos estatales; formar actores educativos reduciendo el protagonismo central; modificación de las prácticas de negociación del SNTE regresando el tema educativo al debate; propiciar la participación de otros actores, particulares e institucionales; crear las acciones compensatorias en abono de la equidad.¹³

Ornelas (2008), dice por otra parte, el saldo no parece muy alentador: la autoridad local disfruta de poca capacidad de decisión, no tiene poder, no determina el presupuesto, ni a quien se le asignan las plazas y ni siquiera nombra a la mayoría de

¹² Descentralización y Reforma Educativa, op. cit, pp.22 y 23.

¹³ Pardo María del Carmen, op. cit. pp. 550 y 551.



los funcionarios del sector educativo local; las instituciones del gobierno están colonizadas por los intereses de los sindicatos, la descentralización se enmarca en el federalismo, mismo que esta cuestionado desde su origen. La separación entre los sistemas estatal y federalizado es radical; los trabajadores del primero no aceptan la representación del SNTE y su organización los rebasa en poder y prestigio en el estado.¹⁴

Por lo que corresponde a otros países, habría que diferenciar entre los desarrollados y los que están en proceso. Casos como el de Francia sobresale por su fuerte centralización como estado unitario y por la influencia que tuvo en los países de la Región de manera enfática en Argentina y México; la situación de México se asemeja más a la de los países de América Latina que, con excepción de Chile que lo hace en 1973, la mayoría lo inicia en la década de los ochenta y lo consolida en la de los noventa.

Messina (2007), expresa la descentralización educativa en América Latina se enmarca en los procesos de reformas neoliberales que tienen un patrón común: surgen en países con tradición centralista; centran su acción en la escuela y difícilmente lo alcanzan; el eje imperativo es la eficiencia y la eficacia y apelan a la promoción de la calidad y equidad; buscan la universalización de la educación básica para niños y jóvenes; se orientan hacia las reformas curriculares de este tipo educativo; desarrollan programas focalizados y otros hacia el impulso de la autonomía escolar y el fortalecimiento del vínculo escuela comunidad; promueven formación continua y estímulos al desempeño docente, la evaluación nacional de los aprendizajes y la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación en los aprendizajes; han logrado alianzas estratégicas entre el Estado y la sociedad civil y, finalmente los cambios se legitiman por la vía legal.¹⁵

Algunos problemas que se han presentado en el proceso descentralizador son en su mayoría de implementación más que de diseño, aunque en el diseño faltó lograr consensos con los involucrados, se caracteriza por una decisión del centro a la periferia y de arriba hacia abajo en la fase de implementación se identifican algunos problemas como los siguientes:

1. Los actores educativos que recibieron la transferencia no fueron capacitados.

¹⁴ Ornelas Carlos, op. cit. p. 37.

¹⁵ Descentralización y Reforma Educativa, op. cit, p. 27.




2. Algunas entidades asumieron la transferencia más como un botín que como una responsabilidad.
3. Durante el proceso se ha venido entregando la conducción de la dirección de la educación, por razones de tipo político sin tomar en cuenta los perfiles sobretodo de los mandos superiores. En este aspecto la excepción es Guanajuato, los mandos se concursan mediante el Reglamento Civil de Carrera que está vigente en la entidad.
4. La descentralización se realiza en un ambiente en el que se caracteriza por la ausencia de una cultura de evaluación.
5. No se asignaron los recursos financieros suficientes, incluso los comprometidos se regatean por diversas formas.
6. Se eliminaron algunas de las políticas salariales que tenía la federación sin crear las correspondientes para los estados, particularmente para los mandos medios y superiores.
7. No se han implementado políticas eficaces para disminuir las desigualdades, que existen en el sistema antes y después de la descentralización.
8. Se mantiene el error de que la descentralización es igual a buena educación y la centralización a mala educación.

1.3. Análisis de las políticas públicas

La descentralización educativa es una política pública que en la mayoría de los casos se realizó del centro a la periferia, de arriba abajo, en contextos diferentes; para su análisis se proponen dos marcos: el proceso político y la política comparada.

Parsons (2007), dice en el proceso político se identifican seis enfoques principales para explicar el contexto político en la formulación de las políticas públicas, de los que tomamos el enfoque por etapas que empieza con la definición de la agenda y termina con la evaluación y el resultado de las políticas públicas; del marco de análisis políticas públicas comparadas que se refieren al estudio de cómo, por qué y para qué los diferentes gobiernos toman determinada medida, incluida la de no hacer nada y los enfoques institucionalistas que se ocupan de la función del Estado y las instituciones sociales en la definición de las políticas públicas. Los marcos y contextos disciplinarios son: Teoría Organizacional y Administración; a este último



es al que acudimos por las características de la descentralización en México y en cuanto a la categoría, la descentralización se enfoca en el corporativismo, el poder de los intereses organizados y finalmente por lo que hace a las relaciones intergubernamentales, en los enfoques de administración pública, desarrollo de procedimientos e instituciones de toma de decisiones, por ejemplo descentralización-centralización en la práctica.¹⁶

1.4. Marco metodológico de la investigación

Conde (1995), afirma en el desarrollo de la investigación se ha optado por el uso de los métodos cuantitativos y cualitativos, considerando que la formación más completa e integral posible del investigador social, es el mejor uso separado y/o conjunto de la totalidad de los métodos y técnicas disponibles de las ciencias sociales.¹⁷

Dávila (1995), señala que en la historia de las ciencias sociales se da una guerra entre la explicación causal y comprensión estructural -cuantitativismo-predicción lineal causalista-cualitativismo-predicción formal estructuralista, lo cualitativo aparece ahora como primero, pues el orden social es del orden del contar, primero cuentos y luego cuentas.¹⁸

Durante el desarrollo de la investigación se procedió a recoger y ordenar formulaciones tan diversas como: observar acciones, observar hechos, observar sistemas, las ciencias sociales son ciencias empíricas; trabajan a partir de observaciones. Estas pueden ser de dos tipos: observaciones de hechos y observaciones de acciones. Uno de los recursos utilizados fue la entrevista cuidando observar la consistencia del nuevo mensaje con respecto a lo que conoce y también en relación con lo que asume que sus interlocutores conocen, sobre la base de su experiencia anterior”.¹⁹

También se utilizó la entrevista abierta, de acuerdo con (Alonso, 1995) tanto para explorar un lugar fáctico de la realidad social y para centrar en ese lugar comunicativo de la realidad

¹⁶ Parsons Wayne, Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, México, FLACSO, Sede académica de México, 2007, pp. 67. 275- 276, 333 y 816.

¹⁷ Conde Fernando, en Delgado Juan Manuel, Juan Gutiérrez, Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales, (Coordinadores), España, Editorial Síntesis, 1995 pp. 669, p. 68.

¹⁸ Dávila Andrés, en Delgado, Juan Manuel, op. cit. pp. 73 y 74.

¹⁹ Navarro Pablo y Capitolina Díaz, en Delgado, Juan Manuel, op. cit. p. 205.

donde la palabra es vector de una experiencia personalizada biográfica e intransferible²⁰ para la reconstrucción de acciones pasadas.

De acuerdo con Hernández (2003), también se recurrió a entrevistas sin intentar llevar a cabo una dinámica grupal, lo que sería un grupo de enfoque; recuperando la memoria y narrándola desde los propios actores sociales, a partir de la articulación personal de y frente a aquella forma de racionalización o de explicación del cambio social, escenas vividas en el pasado con la totalidad de los referentes biográficos y sociales de los sujetos entrevistados.²¹

Se integró un grupo de discusión con la participación de cuatro mandos de la Secretaría de Educación de Guanajuato (SEG) dos que ya estaban empleados en 1992 y continúan y dos que ocuparon puestos importantes y ya no laboran. En San Luis Potosí se procedió a entrevistar a servidores que en 1992 no estaban empleados y ahora laboran en la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado (SEGE). También se entrevistaron los secretarios de educación de Guanajuato y San Luis Potosí, mediante un cuestionario escrito que se les entregó para que de conformidad con su agenda lo contestaran, el Secretario de Guanajuato declinó en la Subsecretaria de Servicios Educativos.

Capítulo 2


Los orígenes y objetivos de la descentralización educativa

En este capítulo mencionaremos el origen de la descentralización educativa, la federalización centralizadora, la creación de las unidades regionales de servicios descentralizados, las delegaciones generales de la SEP. Los departamentos de servicios regionales; la intención de descentralizar en el período 1982-1988: el establecimiento de los comités consultivos en los estados, los consejos estatales de educación y el cambio de nombre de las delegaciones por unidades de servicios educativos a descentralizar en todos los estados y posteriormente los servicios coordinados de educación en algunos.

Más adelante la consulta nacional en 1989, la renegociación de la deuda pública, la formulación del programa nacional y de los programas estatales sobre la modernización de

²⁰ Alonso Luis Enrique, en Delgado, Juan Manuel, op. cit. p. 228.

²¹ Hernández Sampieri Roberto, Fernández Collado Carlos y Baptista Lucio Pilar. Metodología de la Investigación, México, Mc Graw Hill, 2003 p. 455.



la educación y finalmente los movimientos en la cúpula que favorecieron el propósito descentralizador.

Al hablar de federalización es pertinente comentar que México tiene históricamente una fuerte tradición federalista jurídica constitucional, pero una práctica centralista, sobre todo en los órdenes político y financiero. La Constitución de 1824 establece el federalismo, posteriormente, diversas reformas jurídicas dieron origen a períodos centralistas, para luego regresar a la República Federal, a partir del régimen porfirista se vive de facto el centralismo, en los últimos años se escuchan voces para establecer un Nuevo Federalismo, que surja de los estados hacia la Federación.

La descentralización educativa se conoce en México como la federalización y se habla de dos federalizaciones: una centralizadora y otra descentralizadora.


Pardo (1999), afirma dos grandes etapas de la federalización educativa, la centralizadora entre 1921 y finales de los setenta en que el gobierno federal extendió por todos los estados su acción educadora y la descentralizadora en la que recorre el camino en sentido contrario, poniendo en manos de los estados funciones y recursos que había concentrado durante cincuenta años.²²

En el siglo XIX la educación elemental la ofrecen en el mayor de los casos los gobiernos municipales, la iglesia a través de sus parroquias y en menor medida el gobierno estatal en las ciudades grandes y en la capital del propio estado; en algunas ranherías los vecinos cuando pueden se unen para contratar a alguien que enseñe a sus hijos las primeras letras y las operaciones fundamentales.

En general la atención de la educación elemental en el siglo XIX, en las pequeñas ciudades y en las ranherías, fue precaria por la pobreza de los Ayuntamientos, de los padres de familia y la poca o nula inversión de los gobiernos estatales. El movimiento revolucionario, reclamó una intervención enérgica en materia de educación popular como reivindicación de las clases sociales más necesitadas.

Solana (1982), expresa la primera federalización de la educación se inicia al crearse la Secretaría de Educación Pública el 20 de julio de 1921 se aprueba por las cámaras del Congreso de la Unión la reforma constitucional que otorga las facultades al

²² Pardo María del Carmen, coordinadora. Federalización e Innovación Educativa en México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1999 pp. 578-50.



gobierno federal de establecer escuelas en todo el territorio nacional; el 25 del mismo mes se formula el decreto que crea a la SEP, mismo que se promulga el 29 de septiembre del mismo año y finalmente en octubre siguiente, José Vasconcelos protesta como primer titular de esa dependencia.²³

El pueblo mayoritariamente analfabeta, a efecto de impulsar el desarrollo, requería de un movimiento educativo como el de la escuela rural mexicana, que no se circunscribiera sólo a los alumnos que asistían a la escuela, se trataba de la escuela como una agencia educativa de la comunidad que propiciara el desarrollo comunal. Con estas acciones, el gobierno central inicia el proceso de atender la educación elemental en toda la República, de manera prioritaria en los lugares a donde no llega la educación que ofrecían los municipios, la iglesia o los estados; la misión de la SEP será prioritariamente, la atención del medio rural, que es esa parte menos atendida.


La federalización centralizadora, con la creación de la SEP en 1921, concretó la facultad del gobierno federal de atender la educación primaria en todo el territorio nacional, mediante la fundación de escuelas en los lugares en que no atendían otros agentes, eso ocurrió al principio, después se instalaron escuelas en todas partes. En siete décadas se logró cubrir el 70% de la educación básica nacional.

La SEP nombra en 1925 directores federales de educación en los estados. De alguna manera es un ejercicio de desconcentración, los directores federales son funcionarios que representan al gobierno federal para atender las necesidades de educación primaria, hasta entonces único nivel constitucionalmente obligatorio. A mediados de 1926 la Junta de Directores de Educación Federal aprobó 10 conclusiones que describen la política educativa de esa época en educación primaria:²⁴

- 1) Se estableció el objeto de la escuela rural.
- 2) Se recomendó salir del aula y basar la enseñanza en la experiencia.
- 3) Vincular la educación con las necesidades y aspiraciones de la escuela rural y con la actividad económica agroindustrial.

²³ Solana Fernando, Cardiel Reyes Raúl y Bolaños Martínez Raúl (Coordinadores), Historia de la Educación Pública en México, Fondo de Cultura Económica SEP, México, 1982. pp. 645-173.

²⁴ Larroyo Francisco, Historia Comparada de la Educación en México, Editorial Porrúa, México 1967. pp. 588-418.

- 
- 4) Adecuar la acción de la escuela rural a la vida de los pueblos con vocación rural agrícola e industrias relacionadas con el campo.
 - 5) Hacer de la escuela una institución educativa de equidad, justicia y democracia.
 - 6) Combatir el fanatismo, el alcoholismo y las uniones sexuales prematuras desde el punto de vista ético.
 - 7) Impulsar el predominio del uso del idioma castellano.
 - 8) Atender todos los grados de la enseñanza para no ser sinónimo de rudimentaria.
 - 9) Implementar la escuela mixta que atienda hombres y mujeres.
 - 10) Finalmente, levantar el nivel social, moral y económico de los indígenas y campesinos.


La SEP, en atención a las condiciones económicas precarias de los estados, ofreció hacerse cargo de la atención de las escuelas municipales y estatales en sus territorios. 11 estados en el país, a los que se les dificultaba financiar la educación en sus entidades, responsabilizaron al gobierno nacional de la educación básicamente de nivel primario; el resto, 18 mantuvieron su sistema escolar (los territorios de Baja California Sur, Quintana Roo y el Distrito Federal ya los atendía la SEP).

2.1. El primer proceso de “descentralización”

Solana (1982), afirma en 1973 se instalaron 9 unidades regionales y 37 subunidades en las ciudades más importantes (en San Luis Potosí se estableció una subunidad que correspondía a la regional de Celaya, Guanajuato); este esfuerzo, aunque tuvo sus ventajas en acreditación de adultos y en trámite de incidencias de personal, no fue trascendente y menos se trataba de un proceso de descentralización.²⁵

Otro intento fallido de desconcentración, fue el establecimiento de cuatro direcciones regionales de educación primaria: una en el Noreste en la ciudad de Monterrey, otra en el Occidente en Guadalajara, una más en el Centro en México DF y otra en el Sureste Mérida, que pretendían descongestionar la Dirección General de Educación Primaria para los Estados, oficina de la que dependían el mayor número de escuelas, docentes y alumnos del país. En el año de 1977, había en la SEP dos Direcciones Generales de Educación Primaria, una para el Distrito Federal y otra para los estados. Las direcciones regionales

²⁵ Solana, Fernando, op. cit. p. 415.



funcionaron sólo unos meses, posteriormente la desconcentración de la SEP en 1978, las sustituyó por las delegaciones generales así como a las unidades o subunidades de servicios descentralizados.

Durante la administración del presidente José López Portillo (1976-1982) se implantó la Reforma del Gobierno Federal, marco en el que se realizó la desconcentración que se menciona. En ese periodo la SEP tuvo dos Secretarios Porfirio Muñoz Ledo del primero de diciembre de 1976 a diciembre de 1977 y Fernando Solana Morales de diciembre de 1977 al 30 de noviembre de 1982. En el año que estuvo al frente Muñoz Ledo se intentó -sin terminar- la formulación de un plan nacional de educación; Solana logró en un documento denominado *Programas y Metas del Sector Educativo 1978-1982* conjuntar 52 programas que correspondían a cinco objetivos, uno de esos objetivos da origen a la desconcentración de la SEP, mediante el establecimiento de 31 delegaciones generales en cada una de las capitales de los estados, acción que se realiza en marzo de 1978. En ese año existían en cada estado hasta 17 representantes de diferentes direcciones generales centrales, sin comunicación ni coordinación entre ellos, que se reportaban de manera unilateral a distintas autoridades centrales.²⁶


Los objetivos de la desconcentración fueron: acelerar el desarrollo educativo; solucionar problemas en donde se originaran; aumentar la eficiencia y eficacia y propiciar una mayor participación y responsabilidad de la comunidad en la labor educativa.

Este proceso tuvo cuatro etapas.

Primera fue de coordinación, además se realizan actividades de programación y presupuestación e integración, culmina en agosto de 1979, en esta etapa se incorporaron las unidades y subunidades de servicios descentralizados y se reportan todos los funcionarios de la SEP en los estados al delegado general, que funge como representante del Secretario de Educación Pública.

Segunda etapa, se desconcentración de los niveles y modalidades educativas siguientes: preescolar, primaria, secundaria, secundaria técnica y normal; estos niveles son los que agrupaban en conjunto el mayor volumen de alumnos, escuelas y docentes.

²⁶ Secretaría de Educación Pública, Memoria 1976/1982. Volumen I, México 1982, pp. 459-249.



Tercera etapa desconcentración de otros servicios: educación para adultos, educación indígena, educación física y capacitación y mejoramiento profesional del magisterio, así como los trámites de incorporación de escuelas particulares, revalidación de estudios, y registro de profesiones.

Cuarta etapa consolidación del proceso, en esta etapa sobresalen la implementación de 33 manuales de planteles en los que se definen puestos, competencias y responsabilidades; también en las unidades departamentales de las direcciones y delegaciones generales se actualizaron o diseñaron sistemas y procedimientos para consolidar las estructuras, elevar la calidad del personal y fortalecer la coordinación entre el centro y los estados.²⁷


La desconcentración mejoró el sistema de pago al personal de nuevo ingreso, reduciéndolo, de entre seis meses a un año que podría durar un trámite de pago, a 30 días o menos. En 1981, para tramitar los movimientos de personal -altas, bajas, licencias, cambios de adscripción- intervenían tres secretarías de estado: Programación y Presupuesto de reciente creación, Hacienda y Crédito Público y Educación Pública; en la SEP se iniciaba el trámite, Programación y Presupuesto controlaba las plazas de los empleados de la federación, mediante oficinas estatales y otras regionales dotadas de equipo de cómputo y Hacienda pagaba a los trabajadores federales en oficinas denominadas pagadurías civiles y regionales que tenía en todas las capitales de los estados.

La creación de los departamentos de servicios regionales en algunos estados, se conoció como “la desconcentración de la desconcentración”: fue otra medida que acercó los trámites y el pago a los trabajadores, estas unidades se establecieron al principio con un criterio geográfico, posteriormente se establecieron, incluso en algunas capitales de los estados, para unificar el servicio desconcentrado que se ofrecía a los beneficiarios y fortalecer la función normativa de las oficinas centrales.

La desconcentración del pago fue tal vez la medida más trascendente en esta época. Para poder cumplir esta tarea fue necesario crear un sistema de información, análisis y diagnóstico, que se articula en base a tres catálogos: el Catálogo de centros de trabajo (derivado del Catálogo nacional de escuelas creado en 1972), el Catálogo de integración territorial y el Catálogo de inmuebles escolares.²⁸

²⁷ Secretaría de Educación Pública, Memoria 1976/1982. Volumen I, México 1982, pp. 252 a257.

²⁸ Secretaría de Educación Pública, op. cit. p. 278.



El sistema de pagos era compartido, como ya se dijo, con las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público; la SEP determinó asumir la responsabilidad del pago a sus trabajadores, con la opción de desconcentrar el pago a las delegaciones generales, y posteriormente a los departamentos regionales de servicios educativos; en las oficinas centrales de la SEP se desconcentró el pago a las direcciones de personal de las unidades administrativas.

En esta etapa, uno de los problemas más complejos fue el de la información contenida en los archivos, por lo que se rediseñó el sistema, elaborando desde las plantillas de personal hasta la distribución de cheques. En este tránsito el problema fue muy costoso, se emitieron cheques a personas que habían fallecido o ya no trabajaban para la SEP, también hubo emisión de cheques valiosos que no correspondían al monto que se le adeudaba al trabajador. Los beneficiarios cobraban los cheques sin que les correspondiese el pago.

El SNTE, inconforme con la desconcentración y con un excelente pretexto (el atraso en los pagos al personal), presionaba intensamente (en algún momento estuvieron tomadas simultáneamente en el país 10 de las 31 delegaciones) a las autoridades educativas que realizaban los trámites sin los controles adecuados.

De igual manera se hicieron modificaciones en la asignación y administración de recursos financieros de personal, como ya se describió; también de: recursos materiales, auditoría, normas jurídicas y escuelas particulares.


2.2. La descentralización inconclusa

En su discurso de toma de posesión como Presidente de la República, el 1ero. De diciembre de 1982, Miguel de la Madrid Hurtado señalaba que:

Fundadas nociones de orden pedagógico, académico y administrativo aconsejan volver al esquema educativo original de la Constitución de 1917 en el cual la responsabilidad de la enseñanza básica correspondía a los gobiernos locales y municipales, dijo además Los derechos laborales del Magisterio y su autonomía sindical serán respetados escrupulosamente.²⁹

En diciembre 1982 se establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se eleva la planeación del desarrollo a rango constitucional, se promulga la Ley General de Planeación

²⁹ El Informador, Guadalajara, México, 2 de dic. De 1982, p.7



reglamentaria del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se definen cuatro niveles de planeación: obligación para las dependencias federales, coordinación con los gobiernos estatales, concertación entre los sectores e inducción con los particulares.

Las disposiciones de esa normatividad establecen la consulta nacional, la formulación del plan nacional en los primeros 180 días del período presidencial, la elaboración de los programas sectoriales, institucionales y especiales; la firma de los convenios únicos de desarrollo con los ejecutivos estatales y los acuerdos de coordinación entre organismos y niveles de gobierno, herramientas que se utilizaron para realizar las acciones que se llevaron a cabo para la descentralización educativa.

De esta manera, en el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* quedó expresado lo siguiente:

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

Para impulsar la participación social, se crearon los comités municipales de educación, organismos constituidos en ese orden de gobierno, mediante los cuales se conjunta la participación en la jurisdicción del municipio de los sectores educativo, gubernamental, civil y social, con el fin de garantizar -entre otros objetivos- que toda la población en edad escolar tenga acceso a los servicios educativos, culturales, recreativos y deportivos. Estos organismos fueron antecedente de los actuales consejos municipales de participación social en la educación.

Así, La descentralización educativa será instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos. Se fortalecerá así el federalismo y se estimulará el desarrollo regional.³⁰

El Programa sectorial educativo 1984-1988 se denominó *Programa Nacional de Educación Cultura Recreación y Deporte*; en este documento se explicita la revolución educativa, marco en el que se ejecutó el programa que considera como línea de acción la

³⁰ SEP, op. cit. P.34.




descentralización educativa, formulando los programas prioritarios de descentralización de los servicios educativos que a continuación se enuncian:

- Propiciar la participación del magisterio asegurando la vigencia de sus derechos laborales.
- Poner en marcha los consejos estatales de educación pública y las direcciones generales de servicios coordinados de educación pública.
- Desarrollar e implementar instrumentos y mecanismos para efectuar la descentralización.
- Establecer la coordinación entre la Federación y los estados para operar y conducir la educación básica y normal.

Previo a la formulación y ejecución del Programa Sectorial y para propiciar condiciones estructurales, el 8 de agosto de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por medio del cual el Ejecutivo Federal faculta a la SEP para proponer a los gobernadores de los estados, la celebración de acuerdos de coordinación, en el marco de los convenios únicos de desarrollo, a fin de establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa en cada entidad federativa. Dichos comités estarían presididos por los gobernadores de los estados e integrados por representantes de la SEP, del SNTE, de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y un representante del área educativa del gobierno en cada entidad.

Mediante el mismo ordenamiento, se modificó el Reglamento Interior de la Secretaría para reorganizar a las delegaciones generales, cambiando su denominación por Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar (USED), a fin de facilitar la realización de los cambios internos que requería el proceso de descentralización. En las oficinas centrales de la SEP la Dirección General de Delegaciones se sustituyó por la Coordinación General para la Descentralización Educativa.

Posteriormente, el 20 de marzo de 1984 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que establece los lineamientos que orientarán las acciones de descentralización de los Servicios de Educación Básica y Normal. En este se prevén la celebración de acuerdos de coordinación con los gobiernos estatales, así como las modalidades y los mecanismos



para la prestación de manera coordinada, de los servicios federales y estatales de educación básica y normal.

También se contempla la creación en cada entidad federativa del consejo estatal de educación pública y la dirección general de servicios coordinados de educación. El primero tiene por objeto promover el establecimiento de los procedimientos encaminados a la realización de la descentralización educativa y al desarrollo de los servicios federales y estatales de educación básica y normal; la segunda, por su parte, se encarga de administrar, en forma conjunta, los servicios federales y estatales de educación básica y normal.

El Decreto señala también que conforme se instalen los consejos estatales de educación pública y las direcciones generales de servicios coordinados de educación pública, desaparecerán las unidades de servicios educativos a descentralizar y los comités consultivos para la descentralización educativa.

Para 1986 se habían celebrado acuerdos de coordinación con los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, posteriormente lo hicieron Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Sonora, Yucatán y Zacatecas. En suma, se habían creado direcciones de servicios coordinados de educación pública en 19 estados. En realidad no se trataba de un proceso de descentralización, ni se transfieren los servicios a otra jurisdicción ni hubo subordinación de los dos subsistemas a una autoridad.

Al final de la administración hubo estados que no aceptaron firmar los acuerdos y continuaron con las estructuras como se habían reformado en 1983; esto dará lugar a que en el sexenio siguiente se requiera instrumentar un acuerdo nacional para poder hacer efectiva la descentralización educativa.

El presupuesto de educación de 1977 a 1981 creció de 505.5 millones de nuevos pesos a 943.7 86.6% y se redujo en pesos constantes para 1988 a 495.8 millones 52.5 %³¹; además en este lapso la cobertura siguió avanzando, contratándose más maestros y creando nuevas escuelas, por lo que había cada año que pagar menos a los trabajadores de la educación, el salario se redujo considerablemente. Negociar un asunto como la descentralización con estas penurias fue imposible.

³¹ Ornelas Carlos, El sistema educativo mexicano, La transición de fin de siglo, México, Nacional Financiera, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 371-133.

2.3. El acuerdo nacional para la modernización de la educación básica y normal

La campaña de Carlos Salinas de Gortari como candidato del PRI para Presidente de la República se orientó a la modernización en los diferentes ámbitos de la administración pública.

El 1ero^a de diciembre de 1988, en su discurso de toma de posesión, instruyó a Manuel Bartlett Díaz, Secretario de Educación, para que realizara una consulta nacional para la modernización de la educación y expresó el propósito de su gobierno de realizar tres acuerdos nacionales: ampliar la vida democrática, impulsar el proceso de recuperación y estabilidad económica y alcanzar un mejoramiento productivo de bienestar popular.³² Posteriormente con motivo del saludo que fue a entregarle el Comité Nacional del SNTE, dijo el Presidente de la República. Las acciones para transformar el sistema educativo forman parte del acuerdo nacional para elevar el nivel productivo de los mexicanos.³³

La elección de Carlos Salinas de Gortari como Presidente de la República se vio muy cuestionada y trató de legitimarla mediante la destitución de líderes sindicales que se habían perpetuado en los sindicatos

Prawda (1989), dice Carlos Jonguitud líder del SNTE y Joaquín Hernández Galicia - La Quina-, líder de los petroleros, son bastiones de poder real donde se cimienta una buena parte del modelo actual de gobierno, mismo que, cada día, muestra más su anquilosamiento y su indisponibilidad para promover el urgente proceso de modernización y democratización que reclama la población mexicana³⁴.

El Presidente de la República sustituyó a Jonguitud, nombrando en el SNTE a Elba Esther Gordillo Morales, Delegada en la ciudad de México y con quien simpatizaba y se sentía comprometido por su desempeño político, partidista y electoral. La caída del líder vitalicio de Vanguardia Revolucionaria generó condiciones para negociar en mejores términos la descentralización educativa:

Prawda (2001), afirma entre abril y mayo de 1989, se creó el espacio político para que el poder ejecutivo federal, a través de la SEP, que tenía como secretario a Manuel Bartlett, retomara el control de las acciones normativas y directivas de la educación

³² El Informador, 2 de diciembre de 1988, p. 1.

³³ El Informador, 21 de diciembre de 1988, p. 1.

³⁴ Prawda Juan, Logros, inequidades y retos del Sistema Educativo Mexicano, México, Editorial Grijalbo, 1989, pp.299- 242.

pública en el país... las dirigencias locales empezaron a ver a la descentralización como opción real de reacomodo del poder gremial.³⁵

En los primeros meses de 1989 se realizó una consulta muy amplia en la que se presentaron más de 65,000 ponencias en más de 1400 foros municipales, estatales y regionales; con base en este ejercicio se formuló el Programa Nacional para la Modernización de la Educación, documento sectorial que el propio Presidente -presentó en la ciudad de Monterrey- el 9 de octubre de 1989.

Posteriormente se realizaron en todos los estados los programas estatales para la modernización de la educación. Estos documentos contaron con dos capítulos, uno para la educación básica y otro para la educación media superior y superior. Se estimuló la participación de los estados mediante el ofrecimiento de proporcionar recursos para el financiamiento de los proyectos nuevos de la modernización que se incluyeran en esos documentos y que se autorizaran por la SEP, promesa que fue cumplida.

Al iniciar el año de 1992, el Secretario Bartlett renunció a la SEP y el Presidente de la República nombró como sustituto a Ernesto Zedillo Ponce de León (el cual se desempeñaba como Secretario de Programación y Presupuesto). En menos de cinco meses Zedillo consiguió formular el ANMEBN, negociarlo con el SNTE y presentarlo a los gobernadores de los estados. El 18 de mayo de 1992 en ceremonia oficial, con el testimonio del Presidente de la República, firmaron ese documento los 31 gobernadores, Elba Esther Gordillo Secretaria General del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE y el propio Secretario de Educación.

Gómez (2000), asevera el gobierno central pretende justificar la descentralización educativa porque al optimizar la infraestructura y los recursos humanos (reducción de grupos, cierre de turnos y rezonificación de la supervisión escolar), se lograría mayor eficiencia administrativa, pero encuentra resistencia en las secciones sindicales estatales y ex federales, ya que se perderían espacios conquistados por el sindicato, convirtiéndose así el problema en político y no solamente administrativo.³⁶

Existen dos tipos fundamentales de políticas descentralizadoras: las que parten de una iniciativa del centro para hacer eficiente el aparato administrativo y las que parten de las

35 Prawda Juan y Gustavo Flores, México Educativo Revisitado, Reflexiones al comienzo de un nuevo siglo, México, Editorial Océano, 2001, pp. 317-133.

36 Gomez, David, op. cit., p. 151.

demandas de la sociedad civil y de instancias subnacionales de gobierno, que corresponden a la lógica de la autonomía y la participación social.

Gómez (2000), sostiene de cualquier manera, el ejercicio es costoso, la negociación requiere garantizar: la homologación de las condiciones laborales a la alza; adaptarse al régimen de seguridad social estatal, que por lo general cuenta con mejores prestaciones que el del ISSSTE, fusionar los dos sistemas administrativos, incremento del financiamiento estatal y afectación de los intereses políticos y sindicales de los maestros estatales. Afectar a los procesos decisorios, diversificándolos, abriéndolos a nuevos participantes, además de la redistribución de los recursos asociados a estos procesos de ajuste. A mayor descentralización, entendida como el involucramiento de un mayor número de grupos e instituciones privadas, civiles y sociales en la educación, estos nuevos agentes aportarían recursos que, bajo circunstancias de mayor centralización, destinarían a otros fines. El ANMEBN no consideró el problema de la integración de los dos subsistemas a efecto de conseguir la formación de un sistema estatal, por lo que la histórica división entre lo federal y lo estatal, si bien se ha podido zanjar parcialmente en los mandos superiores y en los mandos medios, sigue intacto en los niveles inferiores de la estructura administrativa. Existe una tensión básica entre la descentralización, por un lado y la tendencia de los estados modernos -para mantener y reforzar el control centralizado del sistema educativo por el otro; esta tensión cobra particular notoriedad en la relación entre descentralización y evaluación. Existen tres criterios económicos para tratar de responder al grado óptimo de descentralización, según Winkler: la eficiencia social, la eficiencia técnica y la equidad. El uso de los recursos de la sociedad para maximizar el bienestar general es la definición de la eficiencia social, se apoya en la elección pública de los servicios educativos (*public choice*) preferencia de los consumidores de la educación y oferta del mercado educativo. El de eficiencia técnica o interna se refiere a la asignación de recursos dentro del sistema educativo o a la minimización de costos, la descentralización duplica estructuras y costos administrativos y economías de escala, éstas pueden ser más eficientes que si se dispersan. El criterio de equidad se refiere a la creación de condiciones de oportunidad similares en educación. La federalización incrementó más el control educativo con la retención de las tareas sustantivas:

normatividad, evaluación, financiamiento, re centralizó ámbitos estratégicos para compensar la descentralización de otros menos determinantes asegurando y reforzando el control central.³⁷

Se tiene una percepción generalizada que a mayor centralización se tiene menor capacidad para atender la demanda educativa y se pierde la expresión democrática. La integración es costosa, compleja y de difícil negociación política. El estado tiene que dar respuesta diferenciada a un mismo problema educativo por la cultura de los dos subsistemas. La negociación con dos secciones se vuelve complicada.

La investigación que presentamos se refiere a una política pública que se gestó durante varias décadas, no privativa del sector educativo, comparamos dos estados que tienen características similares y resultados diferentes.

Tomando en cuenta que el presente trabajo se relaciona con el proceso de las políticas públicas y que es muy importante el contexto político en el que tuvieron lugar estas estrategias en acción, considero conveniente presentarlo para fines de comparación.

2.4. Contexto político en los estados bajo estudio

2.4.1. El caso de Guanajuato


Al inicio de la década de los noventa, Guanajuato vivió una serie de movilizaciones por razones de índole política, que terminaron con pedirle al Gobernador triunfador en el proceso electoral de 1991 que no se presentara a tomar posesión y que el Congreso recién electo nombrara a un gobernador interino, por cierto de diferente partido.

Pardo (1999), dice la situación política en Guanajuato en la última década se ha caracterizado por la agitación y la inestabilidad causadas por la confrontación y la competencia electoral entre el PRI y los partidos de oposición particularmente el PAN y el PDM”.³⁸

De hecho la inestabilidad política se inicia desde 1978 en que José López Portillo impone como Gobernador a Enrique Velazco Ibarra, su amigo y maestro adjunto en la clase de Teoría del Estado en la UNAM. Velazco Ibarra había nacido en Acámbaro, Guanajuato,

³⁷Gomez, David, op. cit., p. 27.

³⁸Pardo María del Carmen, coordinadora. Federalización e Innovación Educativa en México, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1999. pp. 578.



pero se formó en la ciudad de México y siendo prácticamente desconocido en la entidad, se le nominó como candidato a la gubernatura por el PRI. Los resultados fueron: no terminó su período, se le separó del cargo en junio de 1984 con una “licencia por motivos personales;” su gestión se caracterizó por un gobierno poco prudente, poco antes de solicitar licencia, el partido al que pertenecía perdió las elecciones en la capital del estado.

Lo sustituyó un destacado jurista, en ese momento Senador y antes Presidente de la Suprema Corte, -Agustín Téllez Cruces; en el poco tiempo (menos de año y medio) que estuvo en el cargo no alcanzó a modificar las condiciones en que recibió el estado.

El gobierno siguiente de Rafael Corrales Ayala (1985-1991) Alemán (1993), asevera se ocupó de contener el acelerado deterioro del PRI, el marcado malestar empresarial por la paralización de la obra pública y un explosivo crecimiento de la oposición.³⁹ Aislado por el equipo de Carlos Salinas de Gortari, terminó como afirma (Rionda, 1996) un Gobernador desprestigiado, que propiciaba fuertes vacíos de poder que eran fácilmente colmados por sus colaboradores cercanos,⁴⁰

En agosto de 1991 se realizaron elecciones para el puesto de Gobernador participaron tres candidatos: Ramón Aguirre, Vicente Fox y Porfirio Muñoz Ledo por los partidos PRI, PAN y PRD respectivamente. Los tres candidatos se declararon triunfadores de la contienda, aunque el voto favoreció a Aguirre, de acuerdo con los resultados oficiales.


Por instrucción del Presidente de la República según se lo comunicó el Secretario de Gobernación, Aguirre no se debería presentar a tomar posesión, siendo así que el Congreso del Estado declaró a Carlos Medina Plascencia Gobernador interino. Medina era presidente municipal por el PAN del municipio de León el mayor poblado del estado, en su toma de posesión ante la legislatura de mayoría priista lo acompañó el Presidente de México.

Se nombró a Salvador Rocha Díaz, destacado priista, como Secretario de Gobierno, la prensa le llamaba “el Gobernador” de los presidentes municipales y de los legisladores leales al PRI.

Medina Plascencia, -antes de tomar posesión-, publicó su gabinete- La persona a quien anunció como Secretario de Educación sufrió un ataque cardíaco y no pudo ocupar el

39 Alemán Alemán Ricardo, Guanajuato Espejismo Electoral, México, La Jornada, 1993, pp. 185-33.

40 Rionda Ramírez Luis Miguel, La democracia y los Gobernadores de Guanajuato, Una mirada rápida a su historia política en el siglo XX, Boletín del Archivo General del Estado de Guanajuato, marzo-julio de 1996, nueva época, núm. 9, Citado por Pardo Carmen, op. cit. pp. 57-58.



cargo. Le solicitó a José Trueba Dávalos Secretario de Educación del período anterior, le permitiese unos días para sustituirlo, los docentes dependientes del gobierno del estado se empezaron a inquietar y realizaron movilizaciones en contra de la aparente permanencia en el puesto de Secretario, entonces el Gobernador decidió ratificar a Trueba Dávalos como titular de la SECYR, evitando lo que pudiera constituirse en una debilidad de su gestión.

Al año siguiente, en mayo 18, se firma el ANMEBN, se estableció un organismo descentralizado para que recibiera los servicios transferidos, al que se le denominó Instituto para la Federalización y Modernización Educativa de Guanajuato (FYME); se nombró como titular a Rodrigo Moreno.

2.4.2. El caso de San Luis Potosí

En el período 1979-1985 fue Gobernador Constitucional Carlos Jonguitud Barrios, hombre fuerte del SNTE, creó el movimiento “Vanguardia Revolucionaria” que le permitió ejercer el poder por 17 años (1972-1989). A partir de 1985 (que fallece Jesús Reyes Heróles y se nombra a Miguel González Avelar como Secretario de Educación), el SNTE tuvo una gran presencia en los mandos medios y superiores de la SEP y como se dice antes, Jonguitud continúa controlándolo.

La década de los ochenta se conoce como la década perdida, debido a los problemas económicos del país y en general en la Región. En México el presupuesto de la SEP de 1982 a 1989 tuvo una disminución de más del 52 % a pesos constantes, a pesar de ello el sistema educativo continuó creciendo en cobertura y por consecuencia el salario de los maestros sufrió uno de los mayores deterioros; a esta adversa situación habría que añadirle el deseo del Secretario González Avelar de ser candidato a la presidencia de la República por el PRI (antes había sido Senador y líder de la Cámara Alta).

Al Gobernador Jonguitud le sucede en el cargo Florencio Salazar Martínez candidato del PRI que resultó electo para el período 1985-1991, aunque no concluyó su período; en 1987 debido a diferencias atribuidas con el grupo político de Jonguitud, solicitó licencia en el puesto por diez meses, licencia que refrendó hasta que terminó su periodo, y lo sustituyó Leopoldino Ortiz Santos. En la elección siguiente contendió como candidato del PRI Fausto Zapata; al igual que Antonio Rocha Cordero, Guillermo Fonseca Álvarez, Carlos

Jonguitud Barrios y Florencio Salazar Martínez, eran potosinos que vivieron en la ciudad de México y eran desconocidos en la entidad.

A Zapata prácticamente no le fue posible gobernar debido a una fuerte oposición, y nombraron para sustituirlo a Gonzalo Martínez Corbalá, a quien le correspondió firmar el ANMEBN y con ello la descentralización educativa.

Espinosa (2009), señala la hipótesis que sostengo es que el entorno de inestabilidad política por el que atravesaba el estado potosino fue propicio para mantener las estructuras administrativas de los sistemas educativos existentes, pero también influyó una estrategia refractaria y resiliente del magisterio estatal para conservar su estructura, sus prestaciones y sus espacios laborales.⁴¹

Como se puede apreciar, la turbulencia política fue característica de las dos entidades que comprende nuestro estudio. Guanajuato y San Luis Potosí tuvieron en los años previos y en los posteriores problemas de inestabilidad en el poder ejecutivo. La transferencia de los servicios educativos del tipo básico a partir de 1992, conocida como federalización descentralizadora, es una política pública que encuentra dificultades en la implementación, que será de mayor intensidad por la turbulencia.

2.5. Aspectos educativos de los estados bajo estudio

En el caso particular de la información educativa a efecto de tener mejores condiciones de comparación en las dos entidades, considero conveniente presentarla en forma conjunta.

Cuadro 1. Porcentaje de población según edad escolar normativa básica.

	Inicial	Preescolar	Primaria	Secundaria	Total	Observaciones
	0-2	3-5	6-11	12-14	3-14	
Guanajuato	6.0%	6.3%	13.7%	6.7%	26.7%	
San Luis Potosí	5.8%	6.2%	13.6%	6.7%	26.5%	

⁴¹ Espinosa Armando René, Federalización educativa, inestabilidad política y estrategias de resistencia. La permanencia de los servicios educativos estatales, México, Ponencia presentada en el Foro regional Experiencias y propuestas de federalización de la educación básica en el Noreste de México, COMIE, 2009, pp. 23-4.

Distrito Federal	4.3%	4.4%	9.5%	4.8%	18.7%	(referente)
Chiapas	6.4%	6.8%	14.8%	7.3%	28.8%	(referente)

Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Panorama Educativo de México, Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2008 México, 2009, pp. 333 p. 51.

La edad escolar normativa básica nos da una idea del desarrollo educativo y la oportunidad de acceso en la educación. Anotamos como referente el DF la mejor posición en el país y Chiapas la de mayor marginación. Como se aprecia los dos estados de nuestra investigación tienen condiciones similares.

Cuadro 2. Población residente hablante de lengua indígena en 2005.

Guanajuato	10,347
San Luis Potosí	234,815

Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, INEGI//Censo de Población y Vivienda 2005.

Es conveniente tomar en cuenta este indicador porque nos da una idea del esfuerzo de la entidad de SLP para con una población numerosa indígena mantener los indicadores que se anotan en seguida.

Cuadro 3. Tasa neta de cobertura.

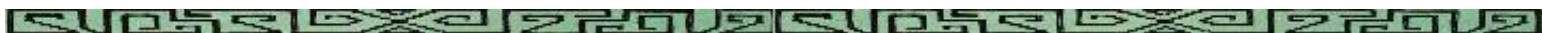
	Preescolar	Primaria	Secundaria
Guanajuato	81.1%	98.7%	79.3%
San Luis Potosí	95.0%	99.0%	84.5%

Instituto Nacional de Evaluación Educativa, op. cit. p. 147.

La cobertura favorece a San Luis Potosí en los tres niveles de educación básica.

Cuadro 4. Tasa de asistencia escolar por tamaño de localidad en 2005.

Localidades	06-11					12-14				
	Meno res de	100- 499	500- 2499	2500- 1499	1500 0 y	Meno res de	100- 499	500- 2499	2500- 1499	1500 0 y



	100				más		100				más
Guanajuato	95.2 %	97.0 %	97.0 %	96.9 %	97.3 %		74.2 %	78.0 %	84.2 %	86.0 %	89.2 %
San Luis Potosí	95.3 %	97.5 %	97.6 %	97.5 %	98.3 %		80.6 %	90.0 %	91.2 %	90.5 %	95.1 %

Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Panorama Educativo de México 2007, México 2008, Cs 10.

La asistencia escolar también.

Cuadro 5. Tasa de aprobación y deserción 2006-2007.

Localidades	Aprobación		Deserción	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
Guanajuato	95.1%	91.7%	1.3%	7.3%
San Luis Potosí	94.6%	92.8%	1.0%	6.9%

Instituto Nacional de Evaluación Educativa, op. cit. Pp. 175, 283 y 309.

San Luis Potosí tiene condiciones de marginación sólo por encima de los estados: de Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo; se ubica como la sexta entidad con mayor índice de marginación. Se caracteriza por un elevado déficit de servicios básicos, alto rezago educativo y bajo ingreso per cápita.⁴² Según datos de la SEP en el ciclo escolar 2006-2007 la población analfabeta ascendía a 9.4%, el grado promedio de escolaridad era de 7.9 y el porcentaje de atención en niñas y niños de 3, 4 y 5 años era de 87.8%. En el ciclo escolar según la misma fuente se atiende en educación inicial y básica 704,361 alumnos, en 9,178 escuelas, por 34,074 docentes los indicadores educativos se encuentran por lo general por arriba de la media nacional. Las condiciones favorables de la educación básica en San Luis Potosí se explican entre otros factores por la influencia de Jonguitud en la SEP, gestionaba recursos para el estado con fines políticos.

⁴² PNUD, Informe sobre desarrollo humano, San Luis Potosí, 2005, p. 1.

Para comprender mejor esta política pública en esas entidades, se requiere ampliar el contexto. Para ello incluiremos en los anexos los aspectos: geográfico, demográfico y económico.

Capítulo 3.

La integración de los subsistemas de educación básica en Guanajuato y San Luis Potosí.

En este capítulo se registra la descentralización educativa en San Luis Potosí y en Guanajuato, las características de los sistemas educativos en los dos estados y la organización sindical; los aspectos de planeación, administración y políticos de la integración, así como las causas y consecuencias de la integración y de la no integración; los avances, estancamiento y asuntos pendientes de la descentralización.

3.1 La descentralización educativa en Guanajuato

En Guanajuato como mencionamos en párrafos anteriores se nombra un organismo público descentralizado del gobierno del estado, encargado de recibir los servicios de educación básica transferidos, denominado Instituto de Federalización y Modernización Educativa (FYME).

El Gobernador Medina Plascencia como ya se dijo, nombra a Rodrigo Moreno en el puesto de Director General de FYME, quien procede a realizar una serie de modificaciones a la estructura de los Servicios Coordinados de Educación Pública, para adecuarla a los nuevos requerimientos. Esta era una acción técnica organizacional necesaria para asumir los retos de la nueva responsabilidad. El funcionario nombrado según su propio comentario, aspiró a la candidatura del PRI al gobierno del estado para el período 1985-1991; el Partido se pronunció a favor de Rafael Corrales Ayala; Rodrigo pensó que su puesto como Secretario General del Distrito Federal le representaba mejor posición que la de Gobernador en Guanajuato, desafortunadamente en ese mismo año tuvo que renunciar como consecuencia de los problemas derivados del sismo. El funcionario tenía los conocimientos y habilidades necesarias para realizar esa tarea, sin embargo por sus aspiraciones políticas no lo llevó a cabo.



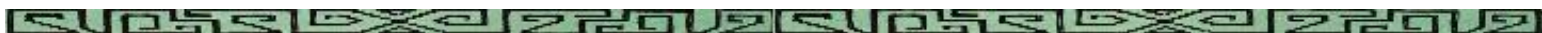
En las primeras décadas del siglo XX, Guanajuato fue de los estados que no aceptó la oferta del gobierno federal de federalizar la enseñanza, decidió continuar con un sistema educativo estatal que en 1992 contaba con el 27 % de los alumnos, el 28 % de los docentes y el 20 % de las escuelas y era administrado por la Secretaría de Educación Cultura y Recreación (SECYR). José Trueba Dávalos, titular de esa Dependencia, había sido ratificado por el Gobernador en octubre de 1991. Su nombramiento, como ya se dijo, fue resultado de una circunstancia en la que intervienen diversos factores el que determina finalmente su permanencia en el puesto; fue la presión ejercida en su contra por la sección 45 del SNTE.

Por otra parte, Trueba Dávalos se encontraba comprometido con el subsistema estatal regular del que había sido titular por más de seis años, esa posición lo distanciaba del subsistema federalizado, su condición de Presidente del Subcomité del Sector Educativo en el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato (COPLADEG) le facilitaba mejorar las condiciones de las escuelas del subsistema estatal, en detrimento de las del subsistema federalizado.

En el sistema transferido trabajaban muchos guanajuatenses. La entidad tenía una cantidad numerosa de escuelas normales de sostenimiento particular. Los empleos que ofertaba la oficina de la SEP en la entidad eran, en la mayoría de los casos, para egresados del sistema estatal de formación de maestros, quienes después de ser contratados se sentían rechazados en su tierra por el hecho de cobrar una plaza antes federal y ahora transferida; este sentimiento no es privativo de Guanajuato, en El Caso Nuevo León Mejía (1999), afirma “escuchar a los maestros federales que se sienten los hijos adoptivos del sistema.”⁴³

Cualquier proceso de integración de los subsistemas educativos requiere de hacer sentir importantes a unos y a otros; crear conciencia sobre la importancia de cumplir con la tarea; eliminar protagonismos de los líderes en los diferentes grupos; colocar en el centro de la organización y de la institución a los educandos; generar condiciones para el trabajo colaborativo; organizar colectivos para la toma de decisiones colegiadas; formular planes con la más amplia participación en donde todos los hagan suyos, así como los programas y proyectos.

⁴³ Mejía Ayala José Antonio, en Pardo María del Carmen, coordinadora. Federalización e Innovación Educativa en México, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1999. p. 297.



El Secretario Trueba Dávalos fue proclive a contratar servicios de asesoría externa. A la distancia del tiempo, el saldo no es positivo. El Plan Rector para la Reorganización del Sistema Educativo que él impulsó fue un modelo radical y excluyente, que contemplaba la inclusión de los modelos estratégicos de escuela, de supervisión, de unidades municipales de educación y de oficinas centrales, medidas sugeridas e implementadas por la asesoría externa que no fueron exitosas porque confrontó a los actores “tradicionales y a los modernizadores”. Se privilegian aspectos técnicos y normativos en vez de construir consensos; se concretan alianzas con sectores académicos y políticos externos, que algunas veces resultaron contraproducentes. Pardo (1999), asegura que “Se trata de un diseño de tipo sistémico, deductivo, normativo, prescriptivo y utópico prospectivo...Se diseñó una reforma para la escuela sin la escuela. No se consultó a maestros, supervisores y padres de familia”.⁴⁴

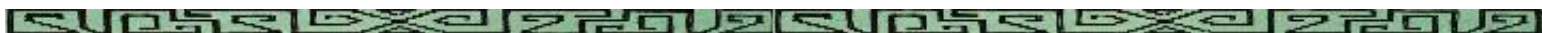
3.2. La descentralización en San Luis Potosí

San Luis Potosí sí aceptó federalizar parcialmente su sistema educativo, Espinosa (2009), asevera en la década de los veinte se propuso un contrato para disponer de 200,000 pesos en la fundación de escuelas primarias. Con el objeto de obtener alguna solución en el agudo problema educativo, el Gobierno del Estado contrató con la federación en los términos que habréis visto al ser publicado el contrato en el Boletín Oficial, la federalización de la enseñanza, abriendo la oportunidad de que los municipios hagan cosa semejante para aprovechar parte de más de 200,000.00 pesos que la federación invierta en el estado. Durante el Cedillismo, el Gobierno del Estado transfirió más de 200 escuelas urbanas y rurales a la federación muchas de ellas administradas y sostenidas por los ayuntamientos. Este fenómeno se intensificó en el periodo gubernamental 1979-1985 por la pugna entre el gobernador y la Sección 52 del SNTE. La contención del crecimiento del sistema educativo estatal y el crecimiento del federal continuó en los gobiernos siguientes, se agudizó en el gobierno de Carlos Jonguitud Barrios.⁴⁵

Por ejemplo, la modalidad de telesecundaria fue financiada por la federación y administrada por el gobierno estatal, estrategia que se implementó en algunos estados, en

⁴⁴ Pardo Ma, del Carmén, op. cit. p.235 y236.

⁴⁵ Espinosa, Armando, op. cit. p. 9.



otros desde su origen fue federal. En el caso de San Luis Potosí se inició como modalidad estatal, posteriormente pasó al sistema federal, se agremió a la sección 26 del SNTE del personal federal. Sin embargo su régimen pensionario corresponde a la Dirección de Pensiones del Estado, el servicio médico era atendido inicialmente por el IMSS y ahora es un servicio médico particular, estas diferencias son costosas para el gobierno estatal y crean inestabilidad entre los trabajadores de la modalidad. El servicio de telesecundaria inició siendo responsabilidad de la Secretaría de Educación y Servicios Sociales (SESS), pero posteriormente fue transferido con infraestructura, recursos humanos, alumnado y presupuesto a la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar (USED).

La medida se explica porque la modalidad de telesecundarias en San Luis Potosí cuenta con el mayor número de escuelas y alumnos del nivel de secundaria del subsistema transferido. La adscripción en el sistema estatal regular representaría un número de docentes superior a la totalidad de los que laboran en educación básica, con las consecuencias políticas que eso representaría, para la sección 52 del SNTE.

Como se puede apreciar, aunque no se "federalizó totalmente", el sistema estatal se redujo mediante diversas estrategias: el establecimiento de nuevas escuelas federales, la transferencia de escuelas municipales y estatales a la federación y la contención de creación de escuelas estatales fueron reduciendo la matrícula estatal y ampliando la federal. Para 1992 la relación era: alumnos: 87 % federal 13 % estatal; docentes: 84 %, 16 %: y escuelas 81 %, 19 % respectivamente.

Santizo (1997), dice el 19 de mayo de 1992, después de la firma del ANMEBN, se nombran dos organismos descentralizados: la Comisión Estatal de Educación y el Comité Estatal para la Reorganización Educativa⁴⁶. El primero tenía el propósito de recibir los servicios transferidos y coadyuvar con la reorganización del sistema educativo, reactivar los consejos técnicos, supervisar el sistema estatal; a su titular, Guillermo Delgado Robles, lo designó el Gobernador, el responsable de los servicios estatales fue Magdaleno Hernández García y el responsable de los servicios transferidos fue Joel Cortés Valadez, (antes había sido el Director General de los Servicios Coordinados de Educación Pública nombrado poco después de que perdiera el control del SNTE Jonguitud Barrios). El decreto que dio

⁴⁶ Santizo Rodall Claudia, Las perspectivas del nuevo federalismo: el Sector Educativo, las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí, CIDE, No. 56, México, 1997.



origen a la Comisión se derogó cuando el Gobierno se hizo cargo del sistema a través de la Secretaría de Educación Estatal.

El segundo organismo, supervisó que todo se realizara en la forma y plazos previstos, fue el enlace entre la Secretaría de Educación y Servicios Sociales (SESS) del gobierno del estado y el organismo del sistema transferido. Este organismo integró cuatro comisiones para cumplir su función: aspectos presupuestales, informática administrativa, planeación y operación de servicios educativos, y asuntos jurídicos y laborales. Para el caso potosino, esto implicó sumar el manejo de aproximadamente 25 mil trabajadores, a los 5 mil que ya eran responsabilidad del gobierno del estado.⁴⁷

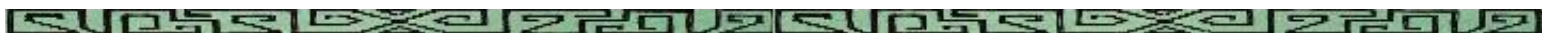
Con el propósito de potenciar el mejoramiento de la calidad de la educación, al promulgar la Ley General de Educación en 1993 se estableció la obligatoriedad de simplificar los trámites administrativos (artículo 22°), reduciendo cargas administrativas de los docentes, directivos y personal de supervisión por la realización de registros y trámites que en ocasiones no correspondían a objetivos debidamente formulados y darles la posibilidad de atender prioritariamente las labores pedagógicas. La descentralización educativa y la integración de los subsistemas tienen entre otros ese propósito.

En los estados de nuestra investigación se ha avanzado en materia de planeación y administración, en el proceso de integración de los subsistemas educativos y en otros casos se llevaba un avance significativo y se estancó; finalmente hay asuntos que ni siquiera se han considerado. A continuación anotaremos primero algunos avances de planeación, considerando el análisis en cuatro categorías: planeación, programación, presupuesto, control escolar y evaluación; posteriormente los administrativos con las categorías siguientes: recursos humanos, recursos materiales, informática, estructuras administrativas, pagos y supervisión escolar.

3.3. Avances de la integración en planeación

En las dos entidades de nuestra investigación considerando que los Programas Estatales para la Modernización Educativa fueron formulados con la participación de los dos subsistemas, se trató de unificar la apertura programática de los subsistemas, pretendiendo la adaptación de la estatal a la de la SEP y posibilitando la integración del presupuesto

⁴⁷“El Sol de San Luis, 26 de mayo de 1992, citado por, Espinosa, Armando, op. cit. p.




estatal. Desafortunadamente no tuvo éxito la fusión presupuestal porque las demás oficinas del gobierno estatal continuaron con la forma anterior de administrar el presupuesto. Actualmente el origen diverso de las fuentes de financiamiento para los subsistemas, mantiene la atención de las necesidades del servicio de manera diferenciada con su correspondiente contabilidad, lo que ha impedido la mencionada integración presupuestal.

Al reformarse el Artículo Tercero Constitucional, en la Ley General de Educación se establecen los programas compensatorios, algunos de los que ya funcionaban y ahora lo hacen por precepto de ley, son implementados en ambos estados sin distinciones de subsistemas constituyéndose en un recurso más de integración: el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB), el Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI), el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE) y el Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA); algunos de estos programas cambian posteriormente de nombre como PAREB que se transforma en 1999 en PAREIB y termina en 2008 incorporándose algunas acciones a la administración del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y el de PROGRESA que en 2001 se transforma en OPORTUNIDADES.

La aplicación de la reforma curricular de los diversos niveles educativos, en 1993, 1997, 2004, 2006 y 2009 primarias y secundarias, normales, preescolar, secundarias otra vez y primarias respectivamente, se han implementado de manera más o menos similar en ambos subsistemas. No ha habido asuntos derivados de esa diferenciación que no se hayan superado.

En las dos entidades se ha avanzado en la planeación estratégica de la gestión escolar, pero en ninguna se ha logrado generalizar la implementación del proyecto escolar o el plan estratégico de transformación escolar; el avance ha sido mayor en el subsistema transferido de las dos entidades. El Programa Escuelas de Calidad que opera en los dos subsistemas, requiere para que las escuelas puedan concursar por recursos financieros, la formulación de un Plan Estratégico de Transformación Escolar (PETE). En Guanajuato las autoridades afirman que en la mayor parte de los planteles se formula un proyecto educativo en ambos subsistemas.

En San Luis Potosí se ha generalizado la implementación del PETE en los servicios de educación secundaria técnica, educación especial, educación física desde 2004 y en un



porcentaje superior al 50% en educación secundaria general, preescolar y primaria del subsistema transferido, no así en el subsistema estatal regular.

La programación detallada para la instalación de nuevos servicios y la atención de las necesidades de recursos en los planteles no se han podido implementar en los servicios estatales, prevaleciendo para su atención criterios de carácter político. En las dos entidades y en los dos subsistemas se encuentra personal subutilizado en centros escolares y faltantes en otros.


Los dos estados cuentan con varios programas institucionales para el mejoramiento del servicio, con financiamiento de origen federal que se implementan sin distingo entre los dos subsistemas. Esta estrategia coadyuva a la integración y se ha incrementado en la administración federal actual, con mayor énfasis a partir de la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación (mayo de 2008).

Los procesos de registro y certificación se unificaron mediante convenios anteriores a la descentralización, igual que el sistema de estadísticas continuas; recientemente a partir de reformas que se han implementado, existen algunas diferencias que se han tenido que atender mediante la negociación, tales como el ingreso a preescolar a partir de los dos años ocho meses y la obligatoriedad del mismo nivel educativo para el ingreso a primero de primaria.

Los profesores egresan del sistema nacional de formación docente inicial, que cuenta con escuelas normales con los mismos planes y programas de estudio y similares formas de organización. El Sistema Nacional de Formación Continua ofrece programas de actualización para los docentes de ambos subsistemas.

3.4. Avances administrativos de la integración

La omisión de la SEP en el cumplimiento del ANMEBN, sobre la instalación de nuevos servicios (de manera especial con el otorgamiento de plazas para personal de apoyo, directivo y de supervisión), genera otra diferencia que favorece al subsistema estatal regular. En el caso de Guanajuato, la instalación de los nuevos servicios son autorizados por la Secretaría de Finanzas y en el de San Luis Potosí los del subsistema estatal forman parte del pliego de demandas de la Sección 52 del SNTE. Las plantillas de personal de apoyo se encuentran vigentes fueron elaboradas hace varias décadas, las condiciones en las



que se ofrece el servicio ha variado, por lo que la distribución del personal de apoyo carece de criterios de racionalidad y eficiencia; se dan casos de personal asignado a escuelas que se quedan sin alumnos o personal de apoyo que debido a la digitalización de los procesos ya no son necesarios.


En Guanajuato la SEG atiende las necesidades administrativas de ambos subsistemas, en San Luis Potosí la SEGE desconoce la realidad administrativa del SEER, ya que las necesidades de ese subsistema son atendidas directamente por la Oficialía Mayor y la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, aunque en ocasiones escuchan la opinión del Secretario de Educación.

En el caso de Guanajuato, los puestos de confianza se otorgan con base en el Reglamento del Servicio Civil de Carrera que se encuentra vigente en la entidad. Con ello se evita la desgastante negociación para ocupar puestos directivos. En el caso de San Luis Potosí las Secciones 26 y 52 del SNTE consideran una conquista participar en el nombramiento de los mandos medios y superiores; su deseo sería incluso imponer al propio Secretario de Educación. Esta situación implica que el funcionario se subordine a los dirigentes sindicales en turno y que el interés gremial prevalezca por el interés de la sociedad.

Al inicio de la descentralización los recursos provenientes de la federación eran abundantes. Durante algunos años se hablaba con entusiasmo de las “economías” con cargo a las que incluso se contrataba personal por honorarios de manera discrecional, o se compensaban las diferencias en los sueldos del personal para la homologación. El incumplimiento de la SEP, aunado a los problemas derivados de la negociación salarial, ha revertido esa situación.

La situación descrita antes genera falta de disponibilidad de recursos colocando a la administración financiera en números rojos. Para cubrir ese déficit por lo general se recurre a prácticas como eludir el pago de interinos, autorizar los nuevos recursos dos o tres meses después de la fecha en que se recibieron, ocultar o cancelar plazas del presupuesto, omitir pagos a los trabajadores. Estas medidas afectan el servicio educativo, el mayor daño se genera en el medio rural.

Durante los primeros años posteriores a la transferencia, prevaleció la idea de fusionar los dos subsistemas. En las dos entidades se realizaron esfuerzos en esa dirección. Guanajuato logró incorporar el personal de ambos subsistemas en la SECYR, reorganizando la



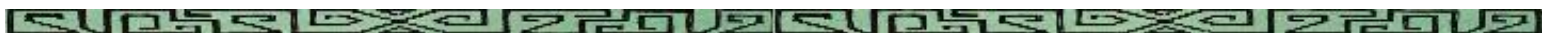
estructura administrativa, fortaleciendo la desconcentración y de una forma innovadora desapareciendo las unidades departamentales de los niveles y modalidades educativas y sustituyéndolas por otras organizadas por funciones. Si bien esto representa un avance no se ha reducido la nómina en las oficinas de la administración central y regional y prevalecen en el organigrama de la SECYR nueve departamentos y dos direcciones de área que atienden separadamente asuntos administrativos de uno y otro subsistema.

En el caso de San Luis Potosí al crearse la SEGE, se incorpora a ella formalmente el Sistema Educativo Estatal Regular con toda su estructura administrativa. La Dirección General que coordina el SEER se coloca en el segundo nivel del organigrama de la SEGE sólo por debajo del Secretario. Pero en realidad no se integraron, existen tres direcciones de área: planeación, administración y educación, una para cada subsistema y también hay 20 departamentos duplicados. El número de alumnos que atiende el subsistema estatal hace prácticamente injustificable mantener esa estructura.

El SEER se maneja con cierta independencia de la SEGE, existe buena voluntad para atender los asuntos de carácter técnico pedagógico al que se les convoque sin trabas u objeciones no superables, sin embargo los asuntos que de alguna manera amenacen la situación política o laboral del subsistema son intocables.

Se han realizado esfuerzos para fortalecer la desconcentración de los servicios. De manera más notable, en el estado de Guanajuato, se crearon ocho delegaciones y 46 Unidades de Servicios y de Apoyo a la Educación (USAE) que atienden a los dos subsistemas. Sin embargo, este impulso que se dio a la desconcentración al inicio de la descentralización ha venido a menos en los últimos años. Al inicio de la creación de las delegaciones el puesto y el sueldo de los delegados era igual que el de subsecretario, dependían directamente del secretario, ahora dependen de la Subsecretaría de Servicios Educativos y su sueldo es inferior.

En San Luis Potosí no funcionó la desconcentración que se implementó en casi todo el país en 1980. Funcionaba una oficina pagadora en Cd. Valles. A partir de 1991 se crean otras tres en las regiones geográficas más distantes: Huasteca Sur, Altiplano y Media. La desconcentración no se ha implementado en la región Centro, las oficinas de servicios regionales sólo atienden el subsistema transferido y los avances en la desconcentración son limitados.



En las dos entidades se ha avanzado en la digitalización de la información, en la simplificación de los trámites y procedimientos y en la conectividad de oficinas escolares y administrativas; con esto se reduce el tiempo en los trámites, se evitan traslados innecesarios, y se posibilita el mejoramiento del servicio.

El convenio que se firmó con los estados para la descentralización educativa implicaba el compromiso de homologar al alza los sueldos de las plazas y los puestos. Para llevar a cabo esta homologación era necesario equiparar las plazas y los puestos de las estructuras de los dos subsistemas. Algunos estados han logrado mediante gestiones exitosas avanzar en este aspecto incluso con aportaciones valiosas de la SEP.

En las dos entidades funciona desde 1993 el Programa Nacional de Carrera Magisterial programa de apoyo que estimula el desempeño docente y en paralelo se cuenta con un programa estatal de carrera administrativa, que a su vez estimula el desempeño del personal de apoyo.

San Luis Potosí ha optado por una política de fortalecimiento salarial mediante el pago de bonos diversos. En 2008 se pagaba al personal 615 días de salario, 210 días más que en mayo de 1992 cuando se recibió al personal con 405 días de pago; sólo un mes en el año no se contaba con bono, ahora esa situación ya fue superada en la última negociación salarial. Estas diferencias se han homologado con el subsistema estatal regular, el número de docentes como ya se dijo es considerablemente menor que el del personal del subsistema transferido.

Badillo (2009), comenta la supervisión escolar se ha fortalecido en Guanajuato en dos aspectos claves: la reducción de las cargas administrativas que implican los registros de información y el informe de las visitas de supervisión que se digitalizan con dos programas (MOSURE, supervisión renovada y SAVES visita, con enfoque de la supervisión). Estos programas reducen el tiempo que destina el supervisor, posibilitándole que realice otras funciones de animación pedagógica. Además, como ya se dijo los asuntos administrativos los descargan las USAE y los de carácter técnico pedagógico los Centros de Desarrollo Educativo (CEDE). También se cuenta con recursos para financiar las actividades de los supervisores.⁴⁸

⁴⁸ Badillo Cano Juan, Delegado de la SEG en Acámbaro, cuestionario sobre los avances y retrocesos de la descentralización, Guanajuato, 2009

Esto no ocurre en San Luis Potosí. En este estado, las acciones de fortalecimiento de la supervisión que se han realizado son erráticas, no corresponden a un plan debidamente formulado y no se han unificado en los dos subsistemas, por lo que existen disposiciones que no se acatan en uno u otro subsistema o se interpretan de forma diferente.

La descentralización educativa vista como un proceso reclama atender cuidadosamente los tiempos como variable significativa para la implementación: el avance registrado en Guanajuato para la integración se perdió debido al apresuramiento para tratar de concretarlo antes del inminente cambio de Gobernador y el casi seguro desconocimiento de las nuevas autoridades sobre el asunto.

La presencia de Ernesto Zedillo en su condición de autor de la descentralización, y su puesto como Secretario de Educación y después como Presidente de la República, fue una condición favorable para el fortalecimiento de la descentralización que la mayoría de los estados no la aprovecharon; él había sido el autor de esa importante política, creía en ella y estaba dispuesto a invertir en la misma. Por ejemplo, Jalisco, que si hizo propicia esa ventaja, en 1996 le presentó un plan costoso para ubicar los dos subsistemas bajo un mismo mando y concluir la existencia del organismo público descentralizado que recibió el subsistema federalizado; Zedillo lo aceptó y financió.

Categorías de Análisis de Planeación

Categorías	Guanajuato	San Luis Potosí
Planeación del desarrollo	Si	Si
Programas compensatorios	Si	Si
Planeación curricular	Si	Si
Integración presupuestal	No	No
Programación Detallada	Si, transferido	Si, transferido
Planeación Estratégica	Si	Si, parcialmente
Programas Institucionales	Si	Si
Formación Inicial Docente	Si	Si
Formación Continua	Si	Si
Asignación de Recursos	Si	Si Transferido

Categorías de Análisis de Administración



Categorías	Guanajuato	San Luis potosí
Recursos humanos	Si	No
Recursos materiales	Incompleta.	Incompleta.
Recursos financieros	Si	Si
Estructuras administrativas	No	No
TICS.	Si	Si
Pagos al personal	No	No
Fortalecimiento de la Supervisión Escolar	Si	No

3.5. Balance de los avances en las entidades y aspectos pendientes

En materia de programación de recursos humanos, la integración favorece a Guanajuato por la revisión cuidadosa que se hace de las plazas vacantes, de manera especial en las de personal de apoyo.


Los programas institucionales financiados con la SEP, han sido un recurso de integración importante en las dos entidades.

Al inicio de la descentralización educativa las dos entidades han realizado esfuerzos para integrar las estructuras administrativas sobre todo en las oficinas centrales, el avance favorece a Guanajuato, pero ninguno de los dos estados ha logrado la integración total de los subsistemas. La desconcentración registra un avance notable en Guanajuato, así como la digitalización de la información y la conectividad y el fortalecimiento de la supervisión.

Las dos entidades cuentan con su Programa de Carrera Administrativa.

San Luis Potosí destina montos mayores para el pago del personal mediante un sistema de bonos que se pagan durante todos los meses del año.

En la reestructuración de las zonas escolares en las dos entidades no se han registrado avances con propósitos de integración de los subsistemas. Esa reestructuración representaría afectar la organización del sindicato, por la existencia de los comités delegacionales que son parte del gobierno sindical. El SNTE tiene una estructura vertical que tiene en la base los comités delegacionales, que en su mayoría corresponden a una zona



escolar; si se modifica la zona se tiene que modificar la representación sindical y esto afectaría estructuralmente al sindicato.

En las dos entidades las prestaciones del personal de origen estatal superan a las del personal transferido. Homologarlas representaría un costo difícil de sufragar considerando además, que el número de personal transferido es mayor que el estatal; en San Luis Potosí la relación es de 90 a 10, en Guanajuato dos tercios de la atención corresponden a los servicios federales y de éstos lo que corresponde a telesecundaria y en parte a normal es financiado por la SEP.

El ISSSTE en los dos estados atiende al personal federalizado. Pensiones del Estado en San Luis Potosí y el ISSEG en Guanajuato, son dos instituciones de seguridad social estatal, han logrado la jubilación dinámica y no tiene el límite para el pago de jubilaciones de diez salarios mínimos mensuales como lo tiene el ISSSTE. En San Luis Potosí se ha realizado un fideicomiso financiado con aportación de los trabajadores que supuestamente habría de cubrir esa diferencia; desafortunadamente no ha tenido éxito y tiene problemas de financiamiento⁴⁹.

3.6. Aspectos políticos de la integración

La federalización, como se ha comentado, tiene un aspecto político de gran significación. La educación es un asunto muy sensible para la sociedad y cuenta con gran rentabilidad electoral. La escuela es un ámbito de poder en el que se puede aceptar o rechazar una reforma de este tipo. La longitud de los tramos de control de los mandos medios a los centros escolares, la condición de los mandos intermedios leales al sindicato y los empleados de base evitan que lleguen las reformas a la escuela.

El diseño e implementación desde el centro y desde arriba, politizó en su origen mismo la intervención. La dimensión del sistema federal, por el número y monto de los recursos transferidos, generó justificadas resistencias en los estados que ya contaban con un sistema estatal de educación básica y que vieron como una amenaza la incorporación a sus filas del nuevo sistema.

⁴⁹ Existe un número de docentes jubilados que el Fideicomiso le cubre la diferencia entre el pago de su pensión y el sueldo que devengaba, ya no aceptan cubrir esas diferencias por falta de recursos.

3.7. Causas en el entorno del sistema educativo

En el caso de los estados de nuestra investigación existen causas que han facilitado o dificultado el proceso descentralizador, algunas en el entorno: situación política con el gobierno estatal y nacional, situación del SNTE en las dos secciones sindicales, antes y durante la descentralización, otras causas al interior del propio sistema educativo.

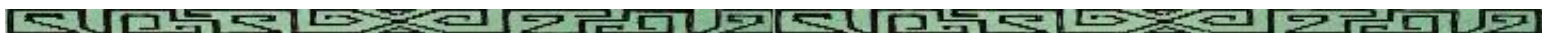
La elección del titular del Poder Ejecutivo Federal para el sexenio 1988-1994 fue muy cuestionada, su administración requería legitimarse y las políticas gubernamentales llevaron ese signo. La federalización educativa, la negociación del Tratado de Libre Comercio, la sustitución de caciques sindicales, la incorporación a un mundo global y en general la apertura del sistema dibujaron el entorno en el que se dio este proceso.

Las dos entidades de nuestro estudio se encontraban gobernadas por mandatarios interinos enviados por el Presidente de la República; sus nombramientos obedecían a la necesidad de dar solución al problema de inestabilidad que se generó en ambas.

Esta situación favoreció el proceso en Guanajuato. El Gobernador Medina Plascencia militaba en el PAN, partido diferente al del Presidente Salinas, del PRI. El compromiso adquirido con el Ejecutivo Federal disminuyó la oposición del gobierno estatal en los diferentes convenios, incluyendo la transferencia de la educación básica y normal.

En San Luis Potosí, el Gobernador Gonzalo Martínez Corbalá, impuesto por el Presidente, tuvo que enfrentar una fuerte oposición del Partido de Acción Nacional, encabezada por un destacado luchador, Salvador Nava; este hecho complicó la gobernabilidad en la entidad necesaria para el proceso federalizado.

El decreto que creó a los organismos descentralizados dispuso la conformación de una junta de gobierno o un consejo de administración con participación intersectorial en el gobierno estatal y con funcionarios federales y representantes sindicales, situación que disminuyó el margen de maniobra del ejecutivo estatal en la administración y operación de la educación básica y normal. Esta circunstancia hizo evidente, para el gobierno estatal, la conveniencia de suprimir al organismo e incorporar los recursos humanos, materiales y financieros en la administración central del gobierno estatal e intentar fusionar los dos subsistemas sin haber preparado las condiciones que garantizaran el éxito, resultando por consiguiente una integración muy limitada. Esta situación fue generalizada en las 18



entidades que contaban con un sistema estatal vigoroso; se decía que los gobiernos estatales no se pueden cancelar la posibilidad de dictar las políticas en un asunto tan importante como la educación.

Los gobiernos de los estados no estaban acostumbrados a negociar con la sección sindical que agrupaba a los trabajadores federales. La sección negociaba con las autoridades representativas de la SEP en el estado; a veces con acuerdo del SNTE otras sin él, la sección federal daba su apoyo a la estatal para conseguir algún propósito, pero lo común era que la negociación se diera con la sección sindical de los trabajadores de la educación estatales. Después de la descentralización, se intensificaron los problemas políticos por la negociación con cada una de las secciones o de manera simultánea.

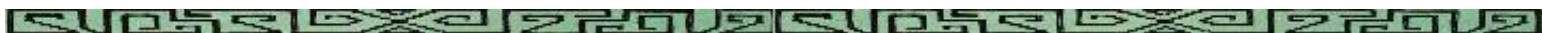
Antes de la transferencia los estados contaban con autonomía para proporcionar el servicio educativo, sus actores se sentían suficientes para asumir la tarea. Es conocido que los estados no pidieron la descentralización; ésta fue una decisión del centro, y al paso de los años los estados se sienten intervenidos por la federación e incluso sienten que se ha invadido la soberanía de su entidad. Esa situación mantiene una tensión permanente con el gobierno nacional, que se refleja en el rechazo a las políticas provenientes del centro y genera desánimo para la realización de tareas que podrían dar uniformidad al sistema.

En cada uno de los dos estados existen dos secciones del SNTE: una que agrupa al personal estatal regular, más cohesionada y con mejores habilidades para interactuar con las autoridades locales, y otra que agrupa al personal ex federal que, debido a su incipiente democracia, propicia pugnas al interior y que no negociaba con las autoridades locales.

Latapí (2004), comenta en la descentralización las resistencias del SNTE han sido más fuertes y notorias que las de los gobiernos estatales, con serias consecuencias para la administración, la enseñanza y la cohesión del magisterio y el desconcierto de algunos gobernadores ante el poder sindical.⁵⁰

Por otra parte, de darse la integración las secciones afectadas serían las del personal federalizado en las dos entidades. Aunque las secciones federalizadas son las más numerosas, no tienen la cohesión y capacidad de negociación de las secciones minoritarias estatales.

⁵⁰ Latapí, P. (2004). La política educativa del Estado mexicano desde 2002. Revista Electrónica de Investigación Educativa, 6 (2). Consultado el día uno de junio de 2009 en: <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html>



En el diseño de la política pública descentralizadora de la educación básica y normal como Pardo (1999), afirma, no se imaginó una estrategia que en el mediano plazo permitiera hacer compatibles dos sistemas educativos con lógicas administrativas distintas.⁵¹ El gobierno nacional no se corresponsabiliza de la tarea de integración y el estatal no la asume porque no es algo en lo que él desde el origen haya estado de acuerdo.

El SNTE fue cuidadoso de mantener una permanente comunicación y control con sus cuadros seccionales, nombró delegados estatales permanentes y delegados especiales en los momentos críticos, por ejemplo durante las negociaciones salariales con los gobiernos de los estados.


En San Luis Potosí la sección 52 (estatal) sacó la mejor parte de la descentralización educativa. Desde antes y hasta ahora existe un liderazgo familiar que al paso de los años se ha fortalecido. Carlos Jonguitud (líder nacional indiscutible del SNTE), durante el período que le correspondió gobernar el estado (1979-1985), se propuso relevar al líder que controla el sindicato estatal sin conseguirlo; por el contrario con esa acción sólo logró fortalecerlo. Actualmente el liderazgo familiar en la sección referida se encuentra vigente, con el reconocimiento público de la presidenta del SNTE.

En Guanajuato, la sección 13 del SNTE (personal transferido) había dejado dos años antes de la firma del ANMEBN el férreo liderazgo que por más de 17 años determinó de manera estricta el rumbo de todos los asuntos sindicales; en la renovación de la dirigencia sindical seccional, el líder moral estatal no consultaba al presidente de la entonces corriente hegemónica del SNTE, Vanguardia Revolucionaria, como ocurría en la mayor parte de los estados. Es evidente que los dirigentes de cinco comités ejecutivos de esa sección habían sido formados para obedecer. La combinación de estos factores abunda sobre la ventajosa situación de los subsistemas estatales regulares en las dos entidades.

3.8. Causas internas del sistema educativo

Los alumnos, los padres de familia y los docentes, como actores educativos no se han involucrado en el proceso descentralizador, algunos por indiferencia: otros, que sí participan activamente en las tareas educativas, no consideran a la descentralización asunto de su interés. La falta de recursos para financiar este proceso también ha dificultado la

⁵¹ Pardo, María del Carmen, op. cit., p. 19.



implementación de la política; la burocracia estatal, la federalizada y la incorporada después de la descentralización, han sido protagonistas en algunas partes del proceso.

El recurso humano por excelencia en la educación básica es el docente. Los docentes que laboran en el subsistema estatal por lo general provienen de las normales urbanas, con poca participación política; o bien, los del subsistema transferido de escuelas normales rurales, internados, centros regionales, que por lo general durante su formación tienen una fuerte participación política.

La descentralización educativa ha dado origen a una doble negociación salarial: una con la SEP y otra con el gobierno de los estados. La segunda negociación por la falta de recursos genera crispación política y pone al gobierno del estado en una situación difícil: si cede ante las presiones, afectará su gasto de operación lo que a su vez, le ocasiona problemas laborales y sociales por la falta de atención a las necesidades de los planteles.

En una y otra entidad pronto surgieron dificultades entre las estructuras administrativas de los maestros estatales y los ex federales. Las causas principales fueron: la escasa disponibilidad de recursos financieros; la creación de nuevos centros de trabajo que por lo general favorecía al subsistema transferido; la atención de la demanda educativa con los centros de trabajo que operaban en una misma zona de influencia y el predominio político casi siempre a favor de los estatales.

La existencia de estructuras administrativas obesas y duplicadas y de dos secciones sindicales en cada entidad, también están creando problemas políticos por el alto número de personal comisionado en las oficinas administrativas y en los espacios sindicales.

Al incluir en la negociación salarial la creación de nuevos servicios y la asignación de plazas a los planteles en operación, un asunto de carácter administrativo se ha tornado en político. Estamos ante una realidad: la transferencia de los servicios educativos del tipo básico, y las escuelas formadoras de docentes, que eran responsabilidad federal y ahora pasan a los estados. Más de la mitad de las entidades federativas del país cuentan con un servicio estatal con arraigo y prestigio; ahora en esas entidades existen dos subsistemas con orígenes, cultura y arraigo diversos, bajo la responsabilidad del gobierno estatal que tiene que dar respuesta diferente a los demandantes del servicio. En el caso de los dos estados de nuestro estudio circunstancias de orden político, económico, cultural y social no han permitido la integración total de los dos servicios, el estatal y el transferido. Esta



circunstancia, según lo han demostrado varios estudios técnicos y comparativos impide el avance de la descentralización (Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Nuevo León y Oaxaca)⁵² Ornelas (2008), asegura dada la estructura corporativa del Estado mexicano el proceso de descentralización educativa y las otras reformas de la educación resultó conflictivo por la casi nula participación social y la escasa autonomía de los actores locales.⁵³ Sin embargo, parece que la integración de los subsistemas ha salido totalmente de la agenda gubernamental en nuestros dos estados. Pardo (1999), expresa ¿En qué medida la integración de los dos subsistemas está permitiendo conciliar la unidad con la diversidad y el interés general con los intereses particulares?⁵⁴

En varios análisis del proceso de esta política pública se identifica, más o menos con claridad, la conveniencia de la integración de los subsistemas.

Ornelas (2008), comenta Los propósitos del federalismo: alcanzar una mayor cobertura, aumentar la eficiencia del sistema educativo y brindar mayores oportunidades de estudio y permanencia a los sectores más pobres en particular sus efectos benéficos en la eficiencia. Los demócratas federalistas arguyen que cuando las instituciones locales tienen el poder, los servicios de educación son más eficaces, la autoridad está cerca de las necesidades y, por lo tanto, pueden resolver problemas que se presenten⁵⁵.

Otros beneficios, como sumar los esfuerzos por atender más y mejor a la demanda, no son tan evidentes y no despiertan el interés suficiente de los padres de familia y, en general, de la sociedad para obligar al gobierno a incorporarlos en la agenda política.

Capítulo 4 impacto de la integración educativa y de la no integración


En este capítulo anotaremos la creación en los estados de los organismos descentralizados que recibieron los servicios educativos transferidos y la posterior incorporación a la administración central en las secretarías de educación en los estados; la ausencia en la

⁵² Pardo, María del Carmen, op. cit., pp. 137 a 546.

⁵³ Ornelas Carlos, Política, Poder y Pupitres, Crítica al nuevo federalismo educativo, México, Siglo XXI, 2008, pp. 24-25.

⁵³ Pardo, María del Carmen, op. cit., p. 102.

⁵⁵ Ornelas Carlos, op. cit. p. 51.



agenda pública y en la gubernamental de la conclusión de la descentralización y la integración de los subsistemas; también relacionaremos los avances atribuidos a las reformas educativas posteriores a la descentralización.

Una vez realizada la transferencia de la operación de los servicios de educación básica y normal a los estados y firmado el ANMEBN, y de los convenios correspondientes, se atendió la recomendación de la SEP de crear organismos públicos descentralizados estatales para que recibieran y administraran los servicios educativos transferidos: San Luis Potosí y Guanajuato, y junto con otros 24 estados, atendieron la recomendación del gobierno federal.

En nuestros dos casos, el propósito de estos organismos fue recibir los servicios transferidos por el gobierno federal, en tanto se lograba la fusión con los sistemas estatales en las secretarías de educación. En los dos casos se logró la incorporación de los subsistemas transferidos en la SEGE en San Luis Potosí y en la SEG en Guanajuato, no así la fusión ni la integración verdadera de los dos subsistemas.

Estudiosos de la descentralización educativa en México coinciden en que ésta se encuentra incompleta mientras no se integren los dos subsistemas educativos en uno solo. Las siguientes citas ilustran este punto:

Arnaut (1998), explica, lo que sigue... es la integración de los subsistemas en cada entidad federativa. La federalización descentralizadora no se cumple con la transferencia de los servicios educativos, requiere de la integración dentro de cada estado.⁵⁶

Gómez (2000), diserta, constituye para México uno de los aspectos nodales de la educación: la integración legal y administrativa de los sistemas estatales de educación. Sólo completando la integración de los subsistemas en el ámbito local, se podrá tener una integración nacional. A la federación no le interesó la integración de los subsistemas, ni a los gobiernos estatales; la integración ni prioridad para la agenda educativa local ni nacional. Lo que sigue es una tarea de reintegración local y nacional tarea delicada y compleja, pero indispensable para mejorar la calidad, la equidad y la cobertura educativas.⁵⁷ Pardo (1999), ilustra, la federalización deja en

⁵⁶ Arnaut Salgado Alberto, op. cit., p. 296.

⁵⁷ Gómez Álvarez, David, op. cit., p.

manos de los gobiernos locales, la posibilidad de integrar, fusionar u organizar un nuevo sistema educativo local.⁵⁸

La federación no interviene directamente en la integración de los subsistemas, pero sí se ve obligada moralmente a apoyar a los estados, lo que la organización sindical les demanda la homologación salarial al alza como condición para incorporar el sistema transferido a la administración central.

Hasta aquí el planteamiento de la necesaria integración es básicamente teórico. La realidad en la mayoría de las 18 entidades que tenían un sistema estatal con arraigo y tradición y desde luego en las dos entidades de nuestro estudio, es que durante los primeros años que siguieron a la firma del ANMEBN se mostró interés de los gobiernos estatales por fusionar los dos sistemas; la resistencia de las organizaciones sindicales y la burocracia estatal no se hizo esperar y esa reacción ha hecho venir a menos la intencionalidad de concretar la integración.


A 17 años de la descentralización, se pueden observar algunos avances en este proceso en los dos estados a los que se refiere este estudio, identificándose algunas causas por las que no se completa el proceso y las consecuencias que genera la falta de culminación de la integración.

4.1. Causas de la no integración

La política de la integración de los subsistemas no figura ni explícita ni implícitamente en los documentos normativos de los diferentes órdenes de gobierno: planes de desarrollo nacionales, estatales o municipales; programas sectoriales educativos nacionales o estatales. Los principales actores educativos y sociales han perdido el interés en la integración de los subsistemas educativos estatal regular y transferido.

El 15 de mayo de 2008, a nivel nacional, y un poco después en la mayoría de los estados, se firmó la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE). En los documentos de esa Alianza se establece que uno de los propósitos es subsanar las deficiencias del ANMEBN; la integración incompleta de los subsistemas sería una deficiencia de ese acuerdo. Pero la integración no figura en los cinco ejes, ni en las estrategias y programas de la ACE. El tema también está excluido del discurso oficial y de las plataformas electorales de los partidos.

⁵⁸Pardo, María del Carmen, op. cit., p. 144.



Han pasado varias contiendas y ningún partido asume el compromiso sobre la integración de los subsistemas.

Una de las razones para no abordar el tema pudiera ser el costo político. Un ejemplo es el de Nuevo León, en donde el Secretario de Educación promovió una reforma a la Ley del ISSSTELEON pero la movilización de los maestros fue tal que el Gobernador Sócrates Rizzo García tuvo que remover al Secretario y poco después (18 de abril de 1996) el mismo gobernador tuvo que presentar su licencia un año y cuatro meses antes de que terminara su mandato. En el contexto político de esa entidad deben haber existido otros factores que condujeron a esa inestabilidad, pero el que la desencadenó fue la amenaza que sintieron los docentes en el monto de sus prestaciones.

El Secretario de Educación de San Luis potosí (2003-2009) expresa: Siempre será importante impulsar acciones que permitan la integración total de los sistemas Federalizado y Estatal Regular en uno solo, denominado Secretaría de Educación del Gobierno del Estado. No perder de vista que lo más importante es que la totalidad de los alumnos del estado cuenten con instituciones educativas que ofrezcan posibilidades educativas en un marco de calidad, equidad y pertinencia, sin distinción de subsistema. La diferencia básica es la existencia de una sección sindical del SNTE para cada subsistema, situación que no depende de decisiones de las autoridades educativas.⁵⁹

En el caso de Guanajuato, la ley de Educación del Estado en la fracción novena del artículo 51 dispone: Establecer los mecanismos administrativos para que opere la Secretaría de Educación del estado en forma integrada, dándole seguimiento y evaluación a su ejecución. No hay referencia a los subsistemas, ni a educación básica y normal; puede ser interpretada de múltiples formas esa integración.

Los intereses que se verían afectados de haber una integración son los de los mandos intermedios, medios y superiores, pero en la medida que se desciende por la escala jerárquica, las tensiones disminuyen. El Programa Emergente de Actualización Magisterial (PEAM) y el Programa de Actualización Magisterial (PAM) que se implementaron 1992 y

⁵⁹ Rubín de Celis Chávez Francisco Antonio, Secretario de Educación de San Luis Potosí, (2003, 2009), México, 2009.

1993 en todo el país, fueron las primeras acciones posteriores a la descentralización que se realizaron de manera conjunta con los dos subsistemas, y se llevaron a cabo sin problemas. Otro obstáculo poderoso a la integración es la distribución temporal de los costos esperados. La integración de los subsistemas en su aspecto administrativo sería una forma de hacer más eficiente el sistema en el mediano y largo plazo; pero en el corto plazo los ahorros que podrían obtenerse por parte de la fusión son mínimos en comparación con el costo económico que representaría la homologación de las pensiones, además del costo político que representaría esta medida. En la experiencia que se tuvo con la reorganización de la Secretaría de Educación en Guanajuato, el saldo final es que no hubo reducción significativa de puestos: se incrementaron de cinco a ocho las delegaciones y se crearon 46 USAE e igual número de CEDES. Los sueldos de los funcionarios transferidos se homologaron al alza con los estatales, quienes percibían 40 % más que los federales en los mandos superiores y casi 50 % en los mandos medios (esta diferencia se cubrió antes de la reorganización). En este caso no significó un ahorro; al contrario representó un alto costo. Continuar con la integración requeriría de la inclusión del subsistema transferido en la jubilación dinámica, que es una prestación que otorga el subsistema estatal regular en los dos estados. Pero puesto que los docentes transferidos representan un 90 % en San Luis Potosí y más de un 60 % en Guanajuato, la generalización de esa prestación tendría un alto costo, además de que el sistema de pensiones del ISSSTE no lo cubriría. Y ninguno de los dos presupuestos gubernamentales tiene previstos recursos para pagarlo.

De acuerdo con lo expresado en el modelo de Downs (1972), los temas a partir de la etapa 4 (Declive del interés público en el o los temas) empiezan a declinar en el interés público; en la etapa 5 (*aquiescencia*) el tema pierde importancia en la agenda pública⁶⁰.

El cinco y seis de julio de 1999 se realizó en la Ciudad de Guadalajara el Foro “La Educación Básica ante el Nuevo Milenio”. El evento convocado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión fue muy concurrido. Asistió el Secretario de Educación Pública. Lo inauguró el Gobernador del Estado; se dictaron conferencias magistrales, participaron secretarios de educación de los estados, se organizaron mesas de trabajo y se publicó una memoria en dos volúmenes, a cargo de la UPN. Al revisar ese material, sólo encontramos una referencia del Secretario de Educación del Estado de

⁶⁰ Parsons Wayne, op. cit., p. 147.



México que dice: Actualmente no se han dado las condiciones para una integración física [refiriéndose a los subsistemas estatal y transferido] y tampoco se observa que esto pueda suceder a corto plazo⁶¹. Ya para ese entonces, el tema no era del interés de la agenda pública.

Otro ejemplo: el 25 y 26 de junio de 2009, se realizó un Foro Regional sobre Experiencias y Propuestas de Federalización de la Educación Básica en el Noreste de México con la asistencia de los estados de Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, evento consecutivo a foros estatales que se realizaron previamente. El tema de la integración de los subsistemas estatal y transferido sólo figura en una entrevista que se le hizo a la Subsecretaria de Educación Básica de Nuevo León, quién afirmó: La integración de los dos subsistemas estatal y ex federal es una tarea pendiente a 16 años de la firma del ANMEBN⁶².

La política de la integración de los subsistemas no es del interés de los medios de comunicación, de los foros, congresos que se organicen en educación básica, de los partidos políticos; no se encuentra en las leyes reglamentarias, ni en los documentos normativos de la planeación del desarrollo; se oponen a ella, aunque no abiertamente, la organización sindical y la burocracia de nivel medio y superior y no existe financiamiento para realizarla.

4.2. Consecuencias de la no integración de la educación

En el caso de San Luis Potosí, la desconcentración del sistema educativo estatal no ha avanzado significativamente; se encuentra básicamente igual que antes de 1992. Diagnósticos realizados por especialistas de Flacso determinan que la no desconcentración es uno de los problemas que más perjudica a la calidad educativa. Un medio que podría ser eficaz, para avanzar en la desconcentración de los servicios educativos en el estado, sería la realización de proyectos y programas conjuntos entre el subsistema estatal y el transferido. Pero la sección estatal no desea participar, aun en los programas con los que previamente manifestó su compromiso. La Alianza por la Calidad de la Educación la firmó

⁶¹ Rojas Dávila Efrén, El Federalismo Educativo, Una alternativa para la Consolidación del Proyecto Nacional de Educación Pública, ponencia presentada en el Foro Nacional La Educación Básica ante el Nuevo Milenio.UPN, Memoria, Vol. I p.78.

⁶² Vidales Delgado Ismael, La Federalización de la educación básica en Nuevo León, Ponencia presentada en el Foro regional Experiencias y propuestas de federalización de la educación básica en el Noreste de México, COMIE, 2009 p. 91.



la sección estatal el 26 de junio de 2008, pero no participa en el concurso para la obtención de plazas y en otros programas condiciona su participación a la disposición de recursos financieros. Algunos avances que se habían logrado en la integración de los subsistemas se han venido perdiendo. En Guanajuato los avances que dieron impulso a la desconcentración han disminuido o se cancelaron, oficinas en los 46 municipios atendiendo asuntos educativos y administrativos de los dos subsistemas educativos, delegados con nivel jerárquico de subsecretarios, trámites como la adquisición de insumos, funciones que se han venido a menos.

En el sistema federal se cumplía con la compatibilidad de empleos: administrativa (no pertenecer a dos órdenes de gobierno) geográfica (no tenerlos a distancia de más de 100 Km.) y de tiempo laborable (no más de 42 horas docentes o 48 docentes y administrativas). En las entidades de nuestro estudio no se ha cumplido con esa norma, en los sistemas estatales; 50 años hubo que esperar para que se autorizara la doble plaza en educación primaria y grupos afines en la SEP, con la descentralización se dan casos de profesores con el equivalente a 70 horas semana mes o más (la normatividad federal considera un máximo de 48 horas) laborando en uno o en ambos subsistemas. El supuesto es que de darse la integración total, los controles evidenciarían la irregularidad y sería factible aplicar la normatividad.


El número de maestros comisionados en las secciones sindicales y en las oficinas administrativas se ha incrementado a partir de la descentralización y se reduciría si se integraran los subsistemas; si se aplica un proceso de reingeniería, negociado con la representación sindical y con el personal de la administración central y regional, el saldo al final del proceso de reorganización sería positivo. Se eliminaría la duplicación de funciones y se evitaría que los trabajadores para justificar su permanencia en la administración, se inventen tareas que incluyan requerimientos innecesarios de datos o información, que complican los procesos administrativos. De esa forma se cumpliría además con el precepto de la Ley General de Educación de simplificar la administración (Artículo 22°). El personal que ya no se necesitara en la administración central o regional, se adscribiría en las escuelas instaladas carentes de esos apoyos para beneficio del servicio.

La descentralización se llevó a cabo por razones de tipo administrativo, de legitimación del régimen presidencial (1988-1994) y de carácter político para tener mayor margen de

negociación con el SNTE. La descentralización educativa se inscribe en un propósito más amplio, la reforma del Estado. A 17 años de su implementación en nuestro país deja aprendizajes importantes. Puesto que la descentralización fue realizada junto con un vasto conjunto de reformas educativas y además según los teóricos que anotamos al inicio de este capítulo no se ha completado porque no se han integrado los subsistemas, es difícil precisar que logros ha obtenido. El desarrollo de programas tan diversos ha conseguido mejorar el servicio en casi todos sus aspectos, pero es difícil establecer cuáles de esas mejoras se deben exclusivamente a la descentralización.

Algunos de esos avances se enlistan a continuación:

1. La Ley General de Educación (LGE), reglamentaria del artículo tercero constitucional, establece la obligatoriedad del Gobierno Federal de implementar acciones compensatorias.
2. La ejecución de los programas compensatorios que se formularon atendiendo ese ordenamiento son: PARE, PAREB, PAREIB, PRODEI, PIARE, PROGRESA-OPORTUNIDADES, junto con otras acciones han logrado mejorar los indicadores de: atención, retención, aprobación y egreso de los escolares.
3. Los programas institucionales con financiamiento federal parcial o total: escuelas de calidad, escuela siempre abierta, enciclomedia, ver bien para aprender mejor, habilidades digitales, programa estatal de lectura, fortalecimiento de la telesecundaria, activación física, carrera magisterial, becas a madres jóvenes y jóvenes embarazadas y escuela segura.
4. El calendario escolar de alrededor de 190 días se incrementó a 200 días al año, estableciéndose esa cifra en la LGE y reglamentando el cumplimiento del calendario escolar.
5. Los materiales educativos también se han mejorado, en la forma y el contenido, de manera más enfática en los libros de texto. Estos se otorgan de manera gratuita, oportunamente y en número suficiente, en los tres niveles educativos y en todas las modalidades.
6. El avance en la construcción de una cultura de la evaluación. Esto incluye acciones como la evaluación del desempeño docente y el rendimiento escolar en el Programa de Carrera Magisterial, mediante exámenes a los maestros y a sus alumnos;



evaluación de aprendizajes a muestras de alumnos (EXCALE) y al universo de algunos grados de la educación básica (ENLACE); así como la apertura a evaluaciones provenientes del extranjero (PISA, TIMSS) y la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE).


La Subsecretaría de Servicios Educativos de Guanajuato dice: Es necesario volcar todas las acciones de la secretaría hacia la escuela, por lo que es prioridad que todas las escuelas tengan lo indispensable (libros, maestros, mobiliario, etc.), sin tomar en consideración el origen del financiamiento de las escuelas. La participación en los concursos que promueve el sector educativo u otros sectores ha dejado de ser obligatoria. Así, las escuelas desean participar en alguna convocatoria, deben sujetar su participación a los propósitos educativos de su proyecto escolar sin importar su tipo de sostenimiento.⁶³

La apertura del sistema educativo en la sociedad avanza mediante diversas estrategias: asociaciones de padres de familia, consejos de participación social en la educación, pactos, alianzas y compromisos sociales se vuelven una realidad cada vez más eficaz. El Compromiso Social por la Calidad de la Educación en 2002 y la Alianza por la Calidad de la Educación en 2008, son muestra del mejoramiento de las relaciones laborales del Sistema y del involucramiento de otros sectores de la sociedad en la educación. La negociación salarial anual ya no se concreta sólo a la petición de mejoramiento salarial y condiciones de los trabajadores, también se establecen compromisos para mejorar el sistema educativo.

El tema educativo en la organización sindical nacional, estatal y en las delegaciones adquiere cada vez mayor presencia, así lo confirma la organización y participación en los cuatro Congresos Nacionales de Educación realizados en 1994, 1997, 2000 y 2006 y en los dos encuentros con padres de familia.

En los últimos años como consecuencia de la apertura democrática en todos los órdenes, se ha incrementado la participación de diversos actores en la educación. Uno de los más notables son los empresarios, que a través de organizaciones de la sociedad civil, están interviniendo cada vez más en los asuntos educativos; la iglesia católica también tiene de manera directa o indirecta intervenciones continuas en la educación. Esta situación debe ser

⁶³ Martín del Campo Araceli Cruz, Subsecretaría de desarrollo Educativo, 18 de agosto de 2009, Guanajuato. México, 2009.



aprovechada para beneficio de la propia educación tal vez regulándola o conviniendo su intervención.

De lograrse la integración de los subsistemas y consolidar la descentralización, se potenciaría la calidad de la educación: habría más recursos financieros al mejorar la eficiencia; se reduciría el poder sindical al disponer de mayores recursos y utilizándolos adecuadamente en las negociaciones, con lo que aumentaría la efectividad del sistema; el intercambio entre los subsistemas permitiría que lo mejor de cada uno se implemente; la reestructuración de las zonas escolares y la reducción de su jurisdicción, potenciaría el fortalecimiento de la supervisión escolar.

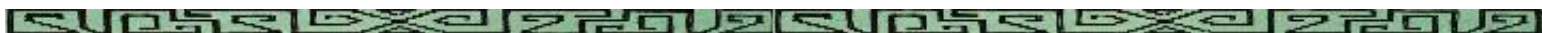
Sin protagonismos de ningún tipo, colocando al centro de la actividad educativa el alumno, promoviendo espacios colegiados que impulsen el trabajo colaborativo, la gestión, planeación y administración de la educación participativa, desde la escuela, las zonas y sectores de supervisión, las dependencias regionales, estatales y nacionales; impulsando la participación de la comunidad y de la sociedad, abriendo el sistema, transparentándolo, rindiendo cuentas, se irán homologando los sistemas y la integración se podrá dar sin saltos bruscos.

¿Por qué políticas públicas similares pueden alcanzar resultados diferentes en función del contexto sociopolítico en el que se insertan?

Ansolabehere (2008), cita basado en la teoría que sustentan los enfoques de partido en el gobierno (Castles, 1982) y el Neo corporativista (Lehmbruch y Schmitter, 1982) la incidencia del control partidario de los gobiernos sobre las políticas públicas resultantes y la influencia de intereses organizados en la determinación de las políticas públicas.⁶⁴

Guanajuato desde 1991 tiene un gobierno panista y su primer gobernador electo de ese partido llegó a Presidente de la República; en San Luis Potosí se ha dado la alternancia en el gobierno, hasta 2003 fue electo un gobernador del PAN y en 2009 se eligió un gobernador del PRI. Ha quedado de manifiesto en el fuerte liderazgo de la sección estatal en San Luis Potosí y de la anulación del liderazgo vanguardista de la sección federal en Guanajuato.


⁶⁴ Ansolabehere Karina y Tronco José del, Guía de Políticas Públicas Comparadas 1ª parte, FLACSO, México 2008. P. 6



En resumen los dos estados de nuestra investigación tienen diferencias como las siguientes: en 1992 el Gobernador Interino de Guanajuato, corresponde al Partido de Acción Nacional y el de San Luis Potosí al Partido Revolucionario Institucional; San Luis Potosí es una entidad en la que la mayor cantidad de la población y por ende el servicio de educación básica se encuentra en la ciudad capital; en Guanajuato hay cuatro ciudades que tienen mayor población que la capital; San Luis Potosí aceptó en la década de los veinte del siglo anterior, federalizar la educación, posteriormente conservó su sistema estatal pero reducido; Guanajuato por su parte conservó su sistema estatal y mantiene una relación de 35 a 65 % entre los subsistemas estatal regular y transferido. En Guanajuato no existen escuelas formadoras de docentes del sistema transferido en San Luis Potosí sí, además cuenta con escuelas preparatorias tanto en el Sistema Estatal Regular como en la sección sindical de los maestros federalizados; las dos secciones sindicales intervienen en los nombramientos de los mandos medios y superiores de la Secretaría de Educación (SEGE), en Guanajuato los nombramientos se realizan en base a un sistema civil de carrera; en San Luis Potosí la sección sindical estatal tiene un fuerte liderazgo familiar, que lo hace presente en la administración del subsistema. En Guanajuato no existe ese liderazgo que trasciende los períodos sindicales en el nombramiento de los dirigentes.

La circunstancia de que en San Luis Potosí el real líder nacional sindical del magisterio fue Gobernador del Estado 1979-1985 y su influencia política en el estado la ejerció hasta su salida del SNTE en 1989, generó un impacto mayor en el sistema educativo del estado. En las negociaciones sindicales de esta entidad en cuanto a prestaciones se ha convenido en un sistema de bonos adicionales al sueldo pagaderos durante todos los meses del año estas condiciones no se dan en el estado de Guanajuato.

En el desarrollo de la investigación, lo decimos antes, no estamos seguros de que la descentralización del sistema educativo nacional y la integración de los subsistemas dentro de los estados sean significativas para la calidad de la educación; hasta el momento no se ha realizado una evaluación del impacto de estas políticas, las mejoras se atribuyen a una serie de reformas que se implementaron en la educación durante y después de la descentralización. Las diferencias que se dieron a partir de la descentralización en una y otra entidad apuntan algunas a favor o en contra del propósito de mejoramiento de la calidad de la educación.



San Luis Potosí vivió un proceso de inestabilidad política desde 1988 hasta 1997, la hegemonía oficial y sindical en el Sistema Estatal Regular y la injerencia de las secciones en los nombramientos del personal de confianza, son condiciones desfavorables para el mejoramiento de la calidad de la educación. En cambio son favorables el reducido margen de inversión estatal en el presupuesto de educación debido a la política de no crecer el subsistema estatal regular, también lo son la existencia de escuelas formadoras de docentes del subsistema transferido, que fortalecen el compromiso de los docentes con ese subsistema.


En el caso de Guanajuato, la “concertación” de 1991, la continuidad partidista en el gobierno estatal por 19 años y la elección de un Presidente de la República guanajuatense surgido de las filas del PAN, han sido circunstancias que actúan a favor de la calidad de la educación y en particular de la integración de los subsistemas.

Por otra parte las similitudes entre las dos entidades son: cuentan con dos subsistemas uno estatal y otro transferido; con dos secciones sindicales que agrupan a uno y otro personal; secciones sindicales estatales más cohesionadas políticamente; el proceso descentralizador se inició en momentos de inestabilidad política con gobernadores interinos, en ambos estados existe una cantidad considerable de personal que cobra plazas docentes y está comisionado en las oficinas centrales y regionales de las secretarías, en las secciones sindicales y en el comité nacional del SNTE. De la misma forma en cuanto las similitudes no existen evidencias de que la descentralización del sistema educativo nacional y la integración de los subsistemas dentro de los estados influya a favor o en contra del mejoramiento de la calidad de la educación.

Pienso que sería favorable un solo sistema con una sección cohesionada políticamente, reducir el número del personal docente comisionado en puestos de la administración central, regional y en el SNTE, culminar y profundizar la desconcentración del servicio educativo.

Conclusiones y recomendaciones de política

Cada una en su momento, la federalización centralizadora y la federalización descentralizadora fueron políticas eficaces para la conformación de nuestro gran sistema educativo nacional. El incremento exponencial de la atención a la demanda educativa en




siete décadas no hubiera sido posible sin la creación de la SEP con la facultad para atenderla en todo el territorio nacional. Guanajuato y San Luis Potosí son dos estados con recursos precarios que sin el apoyo de la Federación, no hubiesen alcanzado el desarrollo educativo actual. Además la descentralización educativa, proceso que no ha concluido, es condición para la equidad y pertinencia de nuestro sistema educativo.

La federalización descentralizadora en México que se implementa con la firma del ANMEBN, coincide con una estrategia mundial y regional, asociada a las políticas de reducción del gasto público nacional, de la fatiga del “Estado Benefactor” y de las reformas de primera y segunda generación impulsadas por el Banco Mundial en particular y derivadas del “Consenso de Washington”. El tamaño del Sistema Educativo Nacional dificultaba la implementación de reformas educativas en todo el país. La participación de las entidades federativas era muy limitada en el diseño, implementación y evaluación; Guanajuato más que San Luis Potosí, realizó acciones innovadoras en el marco de la descentralización.

La federalización educativa en México se implementó con otras reformas educativas, como la reforma del currículo, la reforma de materiales educativos, con la participación de los estados; los cambios en la actualización y luego formación continua de los docentes; el otorgamiento de incentivos a los docentes asociados al desempeño y preparación profesional y posteriormente al personal de apoyo; la apertura del sistema educativo y el impulso a la participación de los padres de familia y de la sociedad en la educación; la simplificación de trámites administrativos. Además en Guanajuato y San Luis Potosí se promovió la participación municipal de manera notable.

La descentralización educativa está en proceso. No se han descentralizado totalmente los otros dos tipos educativos el medio superior con excepción de CONALEP y el superior. En las dos entidades de nuestro estudio, la atención de la demanda de esos dos tipos educativos se ha incrementado con la creación de organismos públicos descentralizados (colegios de bachilleres, colegios científicos y tecnológicos, descentralización de los CONALEP y en educación superior los institutos tecnológicos, la universidades tecnológicas y politécnicas). Esta política ha construido un subsistema tecnológico estatal importante y detenido el crecimiento del subsistema tecnológico federal. Tampoco se han descentralizado funciones como la negociación salarial, la planeación educativa y el financiamiento. Finalmente la



descentralización de la educación para adultos y del organismo para la administración del programa federal de construcción de escuelas ofrece mejores perspectivas para la administración y operación del sistema educativo estatal.

Por otro lado, la integración de los dos subsistemas educativos no figura en la agenda del gobierno federal ni en la de los estados. De hecho, el tema de la descentralización parece agotado, ya no figura en los medios de comunicación, ni en documentos para la planeación del desarrollo, tampoco en plataformas electorales. Parece que el tema se elude. En Guanajuato aparece en la Ley Estatal de Educación pero sin las precisiones indispensables para operarlo; en San Luis Potosí no figura en ningún documento normativo ni existe alguna prescripción al respecto.

Aunque a la larga la integración sería muy benéfica, el costo económico y político que representaría una acción de esta envergadura la hace inviable en cualquiera de los dos gobiernos. El mayor costo económico corresponde a la homologación de las prestaciones que tampoco sería financiable. Este no es un problema privativo de estas dos entidades, en los 18 estados que tienen condiciones similares tampoco figuran acciones en esta dirección.

Las diferencias en el desarrollo educativo de los dos subsistemas en las dos entidades se han venido reduciendo; la federación mediante la realización de proyectos institucionales para los dos subsistemas ha conseguido que cada vez sean más las similitudes y menores las diferencias. La unificación en el mando único a partir de su incorporación en las secretarías de educación, ha incrementado la comunicación, facilitado la ejecución de esos proyectos y mejorado las relaciones entre los actores educativos de los dos subsistemas.

La época en la que el gobierno disponía y el ciudadano acataba ya no existe. Es tiempo de construir consensos en todos los órdenes. Si la integración debe darse, será con la participación de todos. Es necesario colocar nuevamente el tema en la agenda pública, insistir en la realización de proyectos comunes, incrementar la participación y corresponsabilizar a los padres de familia, a los demás actores educativos y en general a toda la sociedad. Es necesario valorar la posibilidad de implementar nuevas acciones acordes a la época actual.

La transición democrática que se vive en el país debe fortalecerse en la escuela. Los niños y los jóvenes deben ser tomados en cuenta, el mejor camino es la información, los asuntos educativos deben transparentarse, la educación debe tener en el centro al alumno. Sólo así



se conseguirá que los padres estén del mismo lado de las autoridades y prevalezcan los intereses legítimos que son los de la mayoría y no los particulares, gremiales o partidistas; procesos como el que abordamos dejan un número de experiencias y aprendizajes que deben ser aprovechados.

Los problemas públicos son complejos multicausales y multifactoriales. Fondos insuficientes, cuestiones morales, tiempo, partidos políticos, burocracia, cultura, distribución del poder, fuerzas internacionales incrementan la dificultad en la solución de los problemas públicos. De hecho son problemas que la acción de los particulares no ha podido resolver. La educación básica en México es un derecho para toda la población. La ley establece el acceso, pero también la permanencia, el egreso y el rendimiento escolar; un sistema de calidad debe ser eficaz, eficiente, relevante, pertinente y de igualdad para todos, independientemente de su origen y destino, los alumnos deben avanzar a mejores estadios de vida por medio de la educación; la solución no es ni fácil ni un punto de llegada; es una espiral en la que se debe aspirar al mejoramiento continuo del servicio.

Tal vez sea necesario generar mayor consciencia social de que la calidad de la educación en nuestro país es deficiente, actualmente la mayoría de los padres está conforme con la educación de sus hijos, así lo evidencia la disposición para enviarlo a la escuela y aun en la educación pública cubrir algunos costos de la educación (transporte, materiales escolares, uniformes, aportaciones para el mantenimiento de los edificios y los gastos de operación) y desde luego afrontar el costo de oportunidad (el tiempo que se destina para el estudio y que podría utilizarse en tareas domésticas, en ayuda a los padres o en actividades productivas), en la mayoría de los casos estos costos representan muchos sacrificios; el esfuerzo lo vale, dicen porque la educación es la mejor herencia que les podemos dejar a nuestros hijos, a pesar de que en las evaluaciones nacionales e internacionales figure en las tablas nuestro sistema, en los lugares más bajos.

Bibliografía.

- Alemán Alemán Ricardo**, Guanajuato Espejismo Electoral, México, La Jornada, 1993, pp. 317.
- Arnaut Salgado Alberto**, La Federalización Educativa en México, Historia del debate sobre la centralización y descentralización educativa (1989-1994), México, El Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Centro de Estudios Sociológicos, 1998. P.280.
- Calvo Pontón Beatriz, Margarita Ma. Zorrilla Fierro y Guillermo Tapia García, Silvia L. Conde Flores**, La Supervisión Escolar de la Educación Primaria en México: prácticas, desafíos y reformas, Paris, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO, 2002, pp. 395.
- Ciudad Educadora y del Conocimiento**, Convenio UNESCO-SEDF, Estudio comparativo de experiencias de descentralización y gestión educativa municipal, México, 2007, pp. 109.
- Delgado Juan Manuel, Juan Gutiérrez**, Métodos y Técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales, España, Editorial Síntesis, 1995, pp. 669.
- Delors Jacques**, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI, La Educación Encierra un Tesoro, Correo de la UNESCO, Ediciones UNESCO, México, 1997, pp. 302.
- Didriksson Axel y Manuel Ulloa**, Descentralización y Reforma Educativa en la Ciudad de México, México, Secretaría de Educación, Gobierno del Distrito Federal, 2008 pp. 245.
- Espinosa Armando René**, Federalización Educativa, inestabilidad política y estrategias de resistencia. La permanencia de los servicios educativos estatales, San Luis Potosí, Colegio de San Luis y Consejo Mexicano de Investigación Educativa, 2009 pp. 23
- Gobierno del Estado de Guanajuato**, Programa de Gobierno 2006-2012.
- Gobierno del Estado de San Luis Potosí**, Reglamento Interior de la Secretaría de Educación, San Luis Potosí, Periódico Oficial del Estado, 2002, pp.26.
- Gobierno del Estado**, Estadísticas de Inicio de Curso 2008-2009, San Luis Potosí, Departamento de Estadística de la SEGE, 2009.
- Gómez Álvarez David**, Educar en el Federalismo, La política de descentralización educativa en México, México, ITESO, SEJ, U. de Col. Y U. de Guadalajara, 2000, p. 66.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República**, Aspectos Generales de la Descentralización Educativa, (Estudios de Caso), México, 2002, pp. 178.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía**, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Edición 2006.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa**, Indicadores del Sistema Educativo Nacional, México, 2007 p. 93
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa**, Panorama Educativo de México, Contexto Social, índices de marginación 2005, México, 2006 pp.605.
- Larroyo Francisco**, Historia Comparada de la Educación en México, Editorial Porrúa, México 1967. pp. 588.

- Latapí Pablo.** (2004). La política educativa del Estado mexicano desde 2002. Revista Electrónica de Investigación Educativa, México, 6 (2), Consultado el día uno de junio de 2009 en: <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html>.
- Latapí Sarre Pablo,** (Coordinador) Un Siglo de Educación en México tomo II, Biblioteca Mexicana, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 448.
- Lomelí V. Leonardo,** Historia y evolución del Federalismo en México (2004), consultado en <http://www.undop.org.mx/desarrollohumano> el 27 junio de 2009 a las 13:52.
- Ornelas Carlos,** El sistema educativo mexicano, La transición de fin de siglo, México, Nacional Financiera, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 371.
- Ornelas Carlos,** Política, Poder y Pupitres, Crítica al nuevo federalismo educativo, México, Siglo XXI, 2008, pp. 284.
- Pardo María del Carmen,** coordinadora. Federalización e Innovación Educativa en México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1999, 578 pp.
- Wayne Parsons,** Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, México, FLACSO, Sede académica de México, 2007, pp. 816.
- Prawda Juan,** Logros, inequidades y retos del Sistema Educativo Mexicano, México, Editorial Grijalbo, 1989, pp.299.
- Prawda Juan y Gustavo Flores,** México Educativo Revisitado, Reflexiones al comienzo de un nuevo siglo, México, Editorial Océano, 2001, pp. 317.
- Rodríguez Solórzano Claudia,** Compiladora, La descentralización en México, experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental, Instituto Nacional de Ecología (SEMARNAT), México, 2003, pp. 175.
- Santizo Rodall Claudia,** Las perspectivas del nuevo federalismo: El sector educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí, México, No. 56 CIDE, 1997, pp. 75.
- Secretaría de Educación Pública,** Memoria 1976/1982, Vol. I, México, 1982. pp. 278.
- Secretaría de Educación Pública,** La Descentralización Educativa, Avances de un Proyecto Nacional, México, 1986, pp. 197.
- Solana Fernando, Cardiel Reyes Raúl y Bolaños Martínez Raúl** (Coordinadores, Historia de la Educación Pública en México, México, Fondo de Cultura Económica, 1982. pp. 645.

Anexos

Anexo 1. Contexto geográfico, demográfico y económico en los estados de Guanajuato y San Luis Potosí.

Guanajuato:

Aspecto geográfico.

Superficie: Guanajuato tiene una extensión territorial de 30,628 Km², lo ubica en el lugar No.22 a nivel nacional. Tiene dos zonas climáticas: zona árida (clima semiseco) en el Norte del Estado; zona templada (clima cálido sub húmedo y templado sub húmedo) en el Centro y Sur de la Entidad. Cuenta con tres regiones naturales Mesa Central en la mayor parte del territorio estatal, amplias llanuras que albergan la principal zona minera. Eje Neo volcánico (Centro y Sur del Estado) mayor desarrollo agrícola y principal concentración de las zonas urbanas. Sierra Madre Oriental Noreste del Estado menor apta para el desarrollo agrícola y menos habitado.

Aspecto demográfico. Guanajuato tiene 4 millones 890 mil habitantes, 2.6 millones de mujeres que representan el 52.4% de la población; es la sexta entidad más poblada del país, la densidad es de 159 habitantes por kilómetro cuadrado, la esperanza de vida en 2005 según CONAPO es de 74.5 años, junto con Jalisco y Michoacán son las entidades que tienen mayor emigración a Estados Unidos.

Aspecto económico. Guanajuato tiene como PIB P/C 6,977 dólares, El IDH es de 0.8, igual la esperanza de vida es de 65 años, participa con el 3.9% al producto nacional, tiene el tercer lugar nacional en atracción de inversiones, la décima quinta posición en competitividad, la quinta posición con potencial económico, el primer lugar en fabricación de artículos eléctricos para uso doméstico y calzado, también en producción de cebada brócoli y fresa, y el segundo lugar en la producción de automóviles y camiones, es la séptima economía nacional por su tamaño, de los catorce ejes troncales que tiene el país tres cruzan el estado y el Sur se beneficia con uno más la carretera federal 15 México Nogales; ocupa el lugar 22 en desarrollo humano y el 14 en marginación. Es una de las entidades con mayor número de centros de investigación y; sin embargo el 10.4% (2005) de la población es analfabeta de un total de 3 millones, 185 mil, 978 mayores de 15 años,⁶⁶

San Luis Potosí.

Aspecto geográfico.

Superficie: San Luis Potosí tiene una extensión territorial de 60,983 Km², lo que representa el 3.1% de la superficie total del país y lo ubica en el lugar No.15 a nivel nacional. El clima en la mayor parte del Estado es seco, 750 mm anuales de precipitación pluvial. En la planicie costera es cálido y húmedo todo el año, la temperatura media anual es superior a los 20°C y las precipitaciones por encima de los mil mm anuales. Tiene varias altitudes, la más baja en la zona de la Huasteca, la línea montañosa de las sierras del Rosal, Tapona, Venado o Moctezuma, Aqualulco y San Luis o San Miguelito en el extremo Norte el desierto de el Salado. El estado de San Luis Potosí está conformado por 58 municipios, distribuidos en 4 regiones: Centro, Altiplano, Media y Huasteca, las que presentan características diferenciadas en cuanto a geografía, población y condiciones económicas. La capital del Estado es la Ciudad de San Luis Potosí, debido a que esta entidad fue habitada

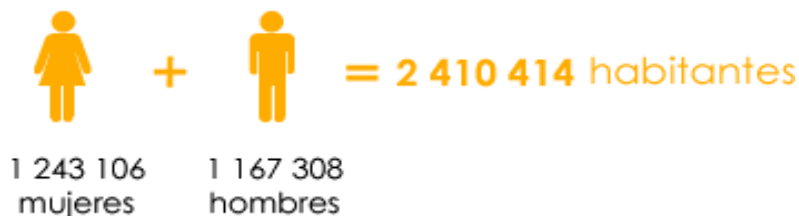
⁶⁵ Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Indicadores del Sistema Educativo Nacional, México, 2007 p. 93

⁶⁶ Programa de Gobierno 2006-2012, del Estado de Guanajuato.

por indígenas huastecos y más tarde por huachichiles, xi'iuy y nahuas, algunos municipios tienen nombres de origen indígena.

Aspecto demográfico.

San Luis Potosí ocupa el lugar 17 a nivel nacional por su número de habitantes. Al año



2005, en el Estado de San Luis Potosí vivían:

Fuente: CONAPO
51.6% mujeres.

48.4% hombres⁶⁷

Distribución de la Población:

El 63% de la población es urbana y el 37% es rural. San Luis Potosí se encuentra entre las nueve entidades del país con mayor porcentaje de personas que emigran a los Estados Unidos; la densidad es de 38 personas por kilómetro cuadrado, a diferencia de las 50 personas que en promedio viven en el país. Las lenguas indígenas son: náhuatl con 138,523 hablantes; tének, con 87,327 hablantes y xi'iuy, con 7,975 hablantes.⁶⁸

Aspecto económico.

San Luis Potosí tiene como PIB P/C 7,134 dólares, Existen en la entidad importantes rezagos y deficiencias que afectan el nivel de vida de la población, el IDH es de 0.8, igual la esperanza de vida y la educación (misma fuente que en el caso de Guanajuato) el 9.4% de la población mayor de 15 años es considerada analfabeta y el 15.5% no tiene primaria completa, el 21.5% de las viviendas tiene piso de tierra; el 20.5% registra altos niveles de hacinamiento y el 58.8% percibe ingresos equivalentes a menos de dos salarios mínimos. De la población total del Estado 37.5% vive en 40 municipios de alta y muy alta marginación social; 13.8% en 11 municipios con marginación media; 48.7% en 7 municipios con marginación considerada baja y muy baja. Las principales actividades económicas de la entidad por sector, expresadas en porcentajes de aportación al Producto Interno Bruto son: industria manufacturera, sobre todo industrias metálicas 24.1%; servicios comunales, sociales y personales y comercio 21.5%, restaurantes y hoteles el 18.3%. San Luis Potosí aporta al Producto Interno Bruto de la Nación el 1.7%.⁶⁹

⁶⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, información al 10 de julio de 2009, 18° lugar del estado por el monto de la población; esperanza de vida 75.3 mujeres 77.6 varones 72.9; 2.5 millones de habitantes 51.6% mujeres 48.4 hombres, tasa de crecimiento 0.6% densidad 41, habitantes por kilómetro cuadrado.

⁶⁸ Censo 2005, CONAPO.

⁶⁹ Según el documento de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Edición 2006,