

II. ASPECTOS GENERALES DE LA CONFORMACIÓN Y GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL	59
2.1. ASPECTOS CONCEPTUALES	61
2.1.1. Centralización. El poder en la autoridad central vértice	62
2.1.2. Desconcentración. La centralización atenuada	64
2.1.3. Descentralización. La mayor desvinculación posible de la organización central	66
2.2. CENTRALIZACIÓN EDUCATIVA	68
2.3. DESCONCENTRACIÓN EDUCATIVA	77
2.4. DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA	86
2.5. HACIA UNA GESTIÓN DIFERENCIADA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL. NORMATIVIDAD VERSUS OPERACIÓN	97

Capítulo II

ASPECTOS GENERALES DE LA CONFORMACIÓN Y GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

II. ASPECTOS GENERALES DE LA CONFORMACIÓN Y GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

“Circunstancias históricas indujeron a robustecer la centralización de la administración y las decisiones, principalmente por el afán de asegurar la unidad nacional”.

F. Solana

El surgimiento y desarrollo de los sistemas educativos en los países de América Latina fue paralelo al proceso de construcción de la identidad nacional. La educación fue un poderoso instrumento utilizado por el Estado para fortalecer la independencia, promover el desarrollo nacional y privar a la iglesia de su excesiva influencia en los asuntos públicos. En esta etapa, se asignó a la educación una función predominantemente política como factor de progreso, integración e identidad nacionales, con ello la educación se constituyó en una variable de primer orden en los proyectos de desarrollo local, regional y nacional. Se establecen entonces, metas o mínimos educativos como requisito para el logro de objetivos políticos y sociales, a la vez que se reconoce el carácter público, universal, gratuito y obligatorio de la educación de tipo primario.

En México, el proceso de conformación y organización del sistema educativo se encuentra ligado al papel protagónico y de expansión de las competencias sociales y económicas del gobierno central que, preponderantemente a partir de la tercera década del siglo XX, buscó incorporar a vastos sectores de la población a los servicios de educación. El desarrollo del mercado le permitió incrementar su capacidad para diseminar servicios públicos a lo largo del país. Refiriéndose a la naturaleza centralista de este proceso, Aguilar Villanueva apunta que en el siglo XX, “[...] la configuración postrevolucionaria del sistema político y la necesidad de modernizar la vida social y económica del país acentuaron el predominio del gobierno federal (en particular de la Presidencia) sobre los otros órdenes de gobierno”.⁷¹ El autor señala que la centralización es una tendencia natural de los sistemas federales, agrega que en el caso del federalismo mexicano, dio como resultado la supremacía del gobierno federal sobre las soberanías

⁷¹AGUILAR Villanueva, Luis. *El federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes*, en *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*, Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 110.

de las entidades federativas. La supremacía del poder federal pareció ser entonces, la única posibilidad de hacer compatible el desarrollo económico con las exigencias de justicia social, trayendo consigo la expansión del aparato estatal al fortalecerse su intervención en las áreas de beneficio social.

Los servicios fueron por naturaleza de tipo federal, más que haber resultado de la absorción de servicios o tareas ya existentes en las entidades federativas, el gobierno central ejerció y expandió directamente en las mismas su acción educativa. La necesidad de integrar al país y al reconocerse en la educación un factor determinante en la creación y fortalecimiento de una cultura e identidad nacionales, con el paso del tiempo, habría de dar fundamento y consolidar a la instancia federal como el centro generador de decisiones, de la normatividad pedagógica y administrativa, así como de los recursos necesarios para el funcionamiento del sistema educativo nacional.

El carácter federal del sistema educativo deviene de su naturaleza y desarrollo, el centralismo educativo lejos de ser una opción elegida o deseada, es una opción que aparece condicionada por factores históricos y que, con el paso del tiempo, daría lugar a una administración fuertemente centralizada, cuyos rasgos habrían de perdurar hasta el presente. Conviene citar a Puelles Benítez, cuando señala que "[...] Los pueblos no eligen formulas centralizadas o descentralizadas por un análisis objetivo de sus ventajas e inconvenientes".⁷² En México, la centralización constituyó un instrumento del Estado para modificar estructuras económicas, políticas y sociales, Fernando Solana apunta que "[...] Circunstancias históricas indujeron a robustecer la centralización de la administración y las decisiones, principalmente por el afán de asegurar la unidad nacional".⁷³

A partir de la tercera década del presente siglo, con la expansión de la tarea educativa a cargo del gobierno federal, se dan pasos importantes en la estructuración del sistema educativo nacional, paralelamente se conforman y adjudican atribuciones a la Secretaría de Educación Pública sobre aspectos educativos fundamentales, como lo son: el establecimiento de los tipos y modalidades de educación; requisitos de acceso de un nivel

⁷² PUELLES Benítez, Manuel. Op. Cit., p.15.

⁷³ Secretaría de Educación Pública, Memoria 1976/1982. II Delegaciones Generales, SEP, México, 1982.

a otro; definición del ciclo escolar obligatorio; emisión y actualización del modelo curricular, con ello la formulación de los planes y programas de estudio, métodos y criterios de evaluación para el aprendizaje; el establecimiento de las normas para la validez oficial de estudios y para la certificación de conocimientos; la evaluación del sistema educativo; el financiamiento que comprende, la asignación y ejercicio de los presupuestos para la educación y, por supuesto, la responsabilidad de organizar, operar y controlar directamente los servicios. Lo anterior, que indica el grado de centralización característico del sistema educativo nacional, habría de dar sentido a las acciones de desconcentración y descentralización emprendidas desde los setentas buscando contrarrestar los problemas derivados de tal centralismo.

En el presente capítulo se analiza, mediante su delimitación en tres etapas, el proceso de conformación del sistema educativo nacional: centralización, desconcentración y descentralización, que abarcan desde la creación de la Secretaría de Educación Pública hasta mayo de 1992, momento en que se transfieren los servicios de educación básica y normal a los gobiernos estatales marcando el inicio del proceso del federalismo educativo tema que se aborda en el capítulo tercero.

2.1. ASPECTOS CONCEPTUALES

La centralización, desconcentración y descentralización no son términos uniformes, el intento por describirlos enfrenta la dificultad de referirse a procesos político-administrativos que engloban la vida económica, social y cultural de un país, razón por la cual, "[...] no es posible tratarlos en abstracto desligados de la realidad y de la historia".⁷⁴ Las diferentes modalidades que adquieren estos procesos responden a diferentes lógicas con que se enfrenta la crisis del Estado. No es extraño entonces, que sea distinta la manera de conceptualizar la distribución de facultades entre los órdenes de gobierno, el papel del Estado, las dimensiones de estos procesos y que, como consecuencia, existan diferentes conceptos para dichos términos. La posición desde donde se miren y vivan estos procesos determina no sólo su conceptualización, sino la forma en que se asumen y ejercen.

⁷⁴ JEANNETTI Dávila, Elena. *La desconcentración política y administrativa. Base del desarrollo nacional en* Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, México, jul-dic., 1986, p.16.

La desconcentración y la descentralización como hechos políticos y conceptos jurídicos tienen en la centralización un referente común y dada la naturaleza que caracteriza al Estado unitario, éstas aparecen como objetivos a alcanzar. La vinculación existente entre las cuestiones analizadas como fenómenos sociales y consecuentemente como conceptos, se manifiesta en apreciaciones como la de Rondinelli,⁷⁵ quien distingue cuatro tipos de descentralización: la desconcentración, donde se delegan responsabilidades administrativas a niveles inferiores dentro de los ministerios o agencias centrales; la delegación donde se transfieren responsabilidades a organizaciones que están fuera de la estructura burocrática y que son directamente controladas por el gobierno central (organizaciones semiautónomas o paraestatales); la devolución, donde la transferencia se hace a unidades de gobierno subnacional cuyas actividades están fuera del control directo del gobierno central (gobiernos locales autónomos) y; la privatización, donde las responsabilidades se transfieren a organizaciones de voluntariado o empresas privadas.

Teniendo en cuenta esto, y de acuerdo a los propósitos de este trabajo, es necesario definir la centralización, la desconcentración y la descentralización para intentar caracterizar y comprender posteriormente la presencia de estos procesos en el ámbito educativo.

2.1.1. Centralización. El poder en la autoridad central vértice

La centralización en tanto se refiere a la concentración del poder del Estado en el gobierno, es un fenómeno que posee varias dimensiones: política, económica, administrativa, social, cultural, todas ellas con un denominador común, la concentración de poder en un órgano central que concentra atribuciones, decisiones y recursos, es decir, la capacidad para establecer fines y los medios para alcanzarlos. La centralización denota un tipo de organización, gobierno y administración donde las decisiones públicas y administrativas son adoptadas por un centro con jurisdicción sobre todo el territorio nacional.

Cuando la centralización está referida al terreno organizacional, el centro se refiere fundamentalmente a la cúspide de una estructura jerárquica de

⁷⁵ Citado por Hevia Rivas, Ricardo, *op. cit.*, p. 18

autoridad dentro de una organización, que puede hallarse o no físicamente dispersa. El concepto de autoridad centralizada significa concentrarse en una autoridad central vértice, que toma decisiones sobre una amplia gama de cuestiones dejando la puesta en práctica de la rutina en manos de niveles inferiores de la organización.

En el ámbito de la administración pública, como forma de organización gubernamental, la centralización, señala Jeannetti Dávila, “[...] se refiere al poder de tomar decisiones en cuestiones administrativas por medio de una persona u órgano central: el ejecutivo”.⁷⁶ La centralización es una forma de organización “[...] por la que las dependencias de la Administración Pública se encuentran vinculadas por una estructura jerárquica directamente dependiente del titular del Ejecutivo, a la cual se le atribuye el ejercicio de determinados actos de autoridad que corresponden exclusivamente a la federación”.⁷⁷ Acosta Romero conceptualiza a la centralización administrativa como la forma de organización “[...] en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones de mando, la acción y la ejecución”.⁷⁸ Por su parte Serra Rojas, advierte que la organización centralizada del gobierno da lugar a “[...] un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal”.⁷⁹ En suma, la centralización implica jerarquía, presupone una organización estructurada jerárquicamente, donde las decisiones son tomadas en la cúspide y los subordinados no disponen más que de un poder de ejecución.

En virtud de que la concentración y desconcentración son principios que rigen las relaciones de organización entre sus diversos agentes, un Estado puede ser concentrado o desconcentrado, y puesto que la centralización implica jerarquía, ambas formas organizativas, se refieren al arreglo de ésta. Puede considerarse entonces a la concentración como la forma extrema de la centralización que conlleva la existencia de una jerarquía de mayor rigor.

En el caso específico de América Latina, su historia política pone de relieve una tensión constante entre centralización y descentralización en la

⁷⁶ JEANNETTI Dávila, Elena, op. cit., p. 17.

⁷⁷ Presidencia de la República, *Glosario de términos administrativos*, México, 1982, p. 46.

⁷⁸ ACOSTA Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, Porrúa, México, 1983, p. 69.

⁷⁹ Cit. por. Jeannetti Dávila

administración pública, y que se ha manifestado a través de una variedad de intentos y experiencias de desconcentración, regionalización, municipalización, delegación, nuclearización y descentralización como alternativas al centralismo político y administrativo existente en la sociedad. No obstante, estos intentos y experiencias, la centralización, que tuvo su auge en la época de la constitución de las naciones independientes y la construcción de sus identidades nacionales, prevalece como un rasgo predominante y común en ellas.

2.1.2. Desconcentración. La centralización atenuada

La desconcentración aún cuando puede tener implicaciones políticas, se trata de un fenómeno de naturaleza jurídico-administrativa. Esta forma de organización, constituye una forma atenuada de centralización y consiste en la transferencia de un poder de decisión a órganos locales, de línea o auxiliares que permanecen jerárquicamente subordinados a las administraciones centrales para efectos pragmáticos de una mayor eficiencia funcional, recomendable por la naturaleza de la función. En tanto más importantes son los poderes delegados, más amplia es la desconcentración pero, en esencia, es el órgano central el que siempre decide. La desconcentración, a decir de Gabino Fraga, es una de las formas que puede atenuar los inconvenientes de la centralización y la define como: "[...] la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos internos de la misma, o de órganos externos, pero que quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central [...]".⁸⁰ La desconcentración se refiere fundamentalmente a la dimensión geográfica de la estructura decisional dentro del ámbito de la propia organización y, puesto que se trata de un fenómeno intrainstitucional, ocurre como una decisión de arreglo interno.

A través de la creación de órganos con facultad de decisión en circunscripciones territoriales fuera de la sede del órgano central, la desconcentración se lleva a cabo para propiciar un mejor funcionamiento de la administración. Ofrece a los particulares la posibilidad de tratar sus asuntos en sus propias regiones, sin necesidad de trasladarse al lugar en que se ubican las autoridades centrales. De esta manera, la desconcentración tiene como propósito predominante, mejorar la

⁸⁰ FRAGA, Gabino, op. cit., p. 290.

capacidad técnica de los órganos a los que se encomienda por la vía legal el desempeño de determinadas funciones o tareas, con la finalidad última de ofrecer un mejor servicio a los administrados. La desconcentración parte del principio de subsidiariedad en donde el órgano superior no debe desempeñar funciones que puedan ser atribuidas a un órgano inferior con la garantía de que se mantenga el mismo nivel de eficacia.

La desconcentración da lugar a niveles o unidades administrativas que gozan de un margen de autonomía, en consecuencia, tienen la capacidad de decisión necesaria para cumplir los objetivos de agilización y eficacia propios de la desconcentración, esto sin perjuicio del sometimiento de su actividad y de sus resoluciones al control de la legalidad y cuantos otros considere el órgano del que depende. Las competencias que son objeto de desconcentración son de carácter funcional, las de tipo normativo se reservan al órgano central. El poder de decisión sobre aspectos clave permanece en el centro. En todos los casos la desconcentración “[...] supone la existencia de una administración centralizada que opta voluntariamente [...] por atribuir determinadas funciones a otros órganos que guardan con ella una relación de dependencia jerárquica más o menos intensa”.⁸¹

Dada su naturaleza intrainstitucional, como estrategia interna de trabajo la desconcentración da lugar a un órgano que no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propios, y aun cuando cuenta con una organización con rasgos presupuestales y administrativos propios, no escapa a la sujeción ejercida por el órgano superior.

En México la desconcentración ha sido una estrategia utilizada para revertir la crisis de la centralización y la concentración. Las primeras acciones de este tipo llevadas a cabo, formaron parte del Programa de Reforma Administrativa emprendido en la administración 1970-1976 que tuvo como propósito elevar la eficiencia interna y social del aparato público. La desconcentración como forma de organización gubernamental, se legisló mediante su incorporación en la Ley Orgánica de Administración Pública Federal en 1976. En los artículos 16 y 17 se reconoce la delegación de funciones y la desconcentración territorial como instrumentos para la eficiencia administrativa del gobierno, consecuentemente, diversas

⁸¹ MONTERO Mur, Roberto, *Notas sobre la organización desconcentrada de las administraciones educativas*, en Revista Iberoamericana de Educación, Organización de Estados Iberoamericanos, Madrid, sep-dic de 1993, p. 43.

dependencias del Ejecutivo Federal, dan formalidad jurídica a la desconcentración administrativa al incorporarla en sus respectivos reglamentos interiores.

2.1.3. Descentralización. La mayor desvinculación posible de la organización central

Mientras en la desconcentración, la delegación de funciones y la distribución del poder decisonal opera entre niveles de la propia organización, incluso cuando se distribuye geográficamente, en la descentralización el poder se desprende y se asigna a niveles e instancias distintas al órgano central, por lo que más que técnica, se trata de una cuestión política ligada a la distribución del poder. La descentralización forma un binomio al lado de la centralización y, como parte de un mismo proceso, supone a ésta última. Enfrentadas con frecuencia, se identifica la centralización como indeseable y a la descentralización como deseable, se cae así, en interpretaciones parciales olvidándose las circunstancias históricas y sociales en que estas formas de organización encarnan. Al estimar que ambas formas de gobierno poseen ventajas que se derivan de su contribución a la estabilidad y a la armonía política y social, Barrera y Conzuelo afirman que “[...] cuando sus formas de ejercicio son exacerbadas o dejan de reportar las ventajas de una dirección firme (centralización) y una participación pluralista (descentralización), tales conceptos devienen en formas impuras en los que prevalecen sus efectos negativos, cuestionando así su propósito original [...]”.⁸² Se da lugar así al centralismo y al descentralismo como formas deformadas ligadas al autoritarismo y al anarquismo, respectivamente.

La descentralización supone grados significativos de autonomía de los órganos descentralizados que les permite definir formas propias de organización y administración en sus respectivas jurisdicciones. La descentralización se configura y concreta específicamente en cada caso, lo que supone que no existe una homogeneidad en su caracterización y que pueden presentarse diversos grados de autonomía y formas en que se relacionan los órganos descentralizados y el gobierno central.

⁸² BARRERA Zapata, Rolando y Conzuelo Ferrer, M. del Pilar, *Descentralización y administración pública en los estados federados*, Universidad Autónoma del Estado de México-IAPEM, Toluca, 1989.

En la teoría contemporánea de la administración pública, para que exista la descentralización, advierte Gamas Torruco, deben estar presentes los siguientes elementos:

- Existencia de determinadas atribuciones y facultades que se prevé deban descentralizarse; esto responde al reconocimiento que hay intereses autónomos en el plano regional que merecen atención regional.
- Gestión de los intereses autónomos por órganos que tengan y mantengan independencia del poder central; que no esté vigente relación de jerarquía alguna; estos órganos deben ser preferentemente de elección popular, con lo que la descentralización adquiere sentido democrático.
- Atribución de los recursos necesarios para ejercer los intereses autónomos, tanto financieros como materiales.
- Autonomía de gestión y autonomía financiera en razón de que dicha autonomía deriva necesariamente del ejercicio de una función delegada, y su planeación, ejecución y supervisión deben ser facultades del órgano que recibe la facultad.⁸³

La descentralización, en sus distintas formas, da origen a nuevas instituciones dotadas de personalidad jurídica de derecho público poniendo en circulación nuevos organismos públicos con obligaciones y derechos. La descentralización también hace referencia a la concesión definitiva de facultades pactadas dentro de un sistema federal. Como forma del Estado o forma de gobierno implica la existencia de una autonomía de decisión, de actuación y hasta de fijación de políticas y normas dentro de ciertos límites.

Algunos autores distinguen niveles o grados de independencia institucional del órgano descentralizado respecto de la autoridad superior. Distinguen una descentralización de carácter político, que mediante ordenamiento constitucional otorga a los órganos creados autonomía para decidir por sí mismos sus fines últimos; corresponde, a los niveles constitucionales de gobierno. Consecuentemente, en México estos tres órdenes de gobierno son federación, estados y municipios, representando, cada uno de ellos, una esfera de autonomía política.

⁸³ GAMAS Torruco, José, Intervención sobre el tema «Federalismo: situación actual y perspectivas», en *La modernización administrativa en el nuevo federalismo (Conferencias y reflexiones)*, Instituto de Administración Pública del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, 1997. pp.33-34.

Otro de los grados es el que corresponde a descentralización administrativa, mediante la cual las autoridades del órgano central delegan autoridad para que un organismo a nivel institucional interprete con flexibilidad variable la cantidad y calidad de sus fines institucionales, cuya naturaleza ha sido previa y genéricamente definida por dicho órgano central.

La descentralización como fenómeno político o fenómeno administrativo, es de carácter extrainstitucional o macroadministrativo en virtud que da origen a nuevas instituciones. La descentralización política y la administrativa tienen en común efectos de diferente tipo: jurídico, ya que ponen en circulación nuevas entidades públicas capaces de obligarse y obligar; administrativo, porque instituyen nuevos procesos de gerencia; y efectos políticos, debido a que en la descentralización administrativa se niega, mientras que en la descentralización política se concede "[...] la facultad suprema de decidir arbitrariamente las prioridades del grupo social [...]".⁸⁴ No obstante la vasta gama de definiciones la descentralización, en todos los casos significa la desvinculación mayor que puede pensarse respecto de la organización central.

La desconcentración y descentralización son distintas, advierte Zorrilla Martínez,⁸⁵ en virtud que esta última significa transferencia de poder, atribuciones y recursos del gobierno federal a las entidades federativas, y de que la primera constituye un simple traslado de oficinas federales a los territorios de los estados miembros de la Federación.

Como estrategias y experiencias de organización gubernamental, la desconcentración y la descentralización tienen como referente común la crisis de centralización de la administración pública federal. La desconcentración como una etapa intermedia ha contribuido a sentar ciertas bases proclives a la descentralización. Veamos cómo es que estos fenómenos han encarnado en el terreno del servicio de educación pública.

2.2. CENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Para comprender el papel del gobierno federal en la educación, es preciso examinar el proceso de construcción del sistema educativo que tiene lugar.

⁸⁴ JIMÉNEZ Nieto, Juan, *Política y administración*, Tecnos, Madrid, 1970, p. 43.

⁸⁵ ZORRILLA Martínez, Pedro, *Descentralización política y participación social*, Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México, No. 28 octubre diciembre 1995, pp. 47-48.

a partir del reconocimiento de la educación como factor indispensable de progreso social. En 1857 se introduce por primera vez en el texto constitucional, como parte del rubro denominado los derechos del hombre, un artículo específicamente dedicado a la educación. Se reflejaba así “[...] la certeza liberal de que la instrucción era el medio más eficaz de vencer los obstáculos para el progreso nacional en todos los órdenes como aliado en la conformación del país”.⁸⁶

Años más tarde, en 1861, se crea el Ministerio de Justicia, Fomento e Instrucción Pública y se agrupan bajo su dirección los asuntos relacionados con la educación pública de todos los niveles y de toda la nación. La Ley de Instrucción Pública del 15 de abril de 1861, pormenoriza las funciones de los gobiernos estatales en la materia y las supedita a la inspección federal, subraya el papel promotor de la Federación, y subordina toda enseñanza impartida por particulares a la supervisión gubernamental.

Municipalización de la enseñanza

La Constitución de 1917 estableció el carácter universal, gratuito y obligatorio de la educación primaria. El constituyente decidido a impulsar el federalismo y fortalecer el municipio como aspiración suprema de organización política y administrativa, determina que las autoridades locales debían hacerse cargo de la tarea educativa, limita el papel de la Federación al no otorgársele competencias exclusivas en materia de enseñanza y suprime la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. En el caso de la capital del país, se crea la Dirección General de Educación para Escuelas del Distrito Federal, mientras que la educación secundaria y normal en las entidades federativas queda a cargo de los gobiernos locales.

Sin embargo, no habría de pasar mucho tiempo para que los municipios mostraran su incapacidad para sostener la prestación, de los servicios educativos y menos aún para fortalecerlos, “[...] la lucha armada -acota Mejía Zuñiga- ha desintegrado la vida municipal, el hambre diezma a la población y la penuria ancestral de los ayuntamientos les impide atender la educación elemental”.⁸⁷ Pronto se advierte la necesidad de volver a centralizar las actividades de la educación pública, así en 1919, se

⁸⁶ Secretaría de Educación Pública, op. cit.

⁸⁷ ZUÑIGA Mejía, Raúl, *La Escuela que surge de la revolución*, en Solana, Fernando (compilador) *Historia de la educación pública en México*, SEP, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 196.

encomienda a la Universidad Nacional de México la tarea de orientar y vigilar la enseñanza en todo el país. El esquema mediante el cual los estados y municipios se hicieron cargo de la educación no pudo sostenerse ante la incapacidad financiera y ante la necesidad del Estado Federal de crear y fortalecer una comunidad lingüística y cultural, que contribuyera a la integración nacional. En apoyo a la reforma constitucional que resultaría en la creación de la Secretaría de Educación Pública, el diputado Froylán Manjarrez señalaba, “[...] Es preferible centralizar la ciencia que velar por la soberanía de la ignorancia”.⁸⁸

La “federalización de la enseñanza” y creación de la Secretaría de Educación Pública

Así, desde su entrada en vigor en 1917, y como parte de un proceso en que la atención de los asuntos más importantes es atribuida a la federación, en 1921 la Constitución sufre su primera reforma, dando origen el 28 de septiembre del mismo año, a la Secretaría de Educación Pública fortaleciéndose las facultades de la federación en la materia. El artículo 73, en su fracción XXVII, otorga al Poder Ejecutivo federal facultades para establecer escuelas y legislar en materia educativa en todo el país.

Conviene mencionar que la reforma reconocía en los estados facultades idénticas a las de la federación, respecto a los planteles creados por esos órganos de gobierno, “[...] La federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional [...]”. Esta reforma da origen a una concurrencia de funciones en lo referente a la prestación y legislación del servicio educativo, pero sólo en cuanto al tema general de la educación, mas no en el ámbito concreto de cada competencia.

Dos ideas fundamentales argumentadas para justificar la creación de la Secretaría de Educación Pública fueron, por un lado, la necesidad de unificar y reorganizar la educación, y por otro, la urgencia de revitalizar su orientación y contenido para dar al país, a través de ella, su identidad definitiva. Conviene apuntar que la audaz empresa de federalizar la enseñanza en el país no se

⁸⁸ Citado por Iturriga, José E., *La creación de la Secretaría de Educación Pública*, en Solana, Fernando (compilador) *Historia de la educación pública en México*, SEP, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 196.

hubiese podido realizar de no haber existido un marco económico favorable, “[...] el erario público había superado su indigencia merced a los ingresos provenientes de la tributación que pagaban las empresas petroleras”.⁸⁹ La federalización significó que los servicios pasaron a ser sostenidos con fondos de la federación, esta decisión, con la que se daba un paso determinante hacia la centralización, fue paradójicamente denominada federalización, en el sentido que quita a los estados federados determinadas atribuciones para conferir las al gobierno federal o poder central.

La propuesta de un sistema educativo participativo

José Vasconcelos, principal promotor de la creación de la Secretaría de Educación Pública, elaboró en 1920, un detallado proyecto de ley que expuso y defendió ante la Cámara de Diputados en septiembre de ese mismo año. La iniciativa proponía un sistema educativo nacional fuertemente participativo; en cada población de más de 500 habitantes debía formarse un consejo de educación conformado por los padres de familia y la autoridad del lugar. Un consejo semejante debía existir en cada municipio, con la representación de los consejos de las localidades. Los consejos tendrían a su cargo vigilar todos los asuntos de la educación pública y podrían incluso llegar a tener la dirección de estos, cuando así lo acordaran las autoridades de las que dependían las escuelas, se incluían en ello, los nombramientos o remociones del personal docente. En la capital de cada estado se formaría también un consejo de educación, integrado por cinco representantes de los consejos municipales. En el ámbito nacional, proponía que cada mes de noviembre, sesionara un consejo federal de educación pública, con la representación de dos delegados por cada entidad, cuya función sería discutir con las autoridades de la Secretaría, el desarrollo y los problemas de la educación nacional, incluida la aplicación de los recursos federales.

Vasconcelos pretendía que en el corto plazo, la suprema autoridad en materia de educación quedara en manos del Consejo Nacional de Educación.⁹⁰ Estimaba que la nueva Secretaría duraría de 12 a 15 años, al cabo de ese periodo, no sería más un órgano ejecutivo, en virtud que dicho carácter correspondería entonces a los consejos de la educación. El proyecto presentado por Vasconcelos, puntualizaba que los estados y

⁸⁹ *Idem.*, p. 162.

⁹⁰ MENESES Morales, Ernesto. *Tendencias educativas oficiales en México*. Universidad Iberoamericana, México, 1997, p. 232.

municipios mantendrían su derecho a establecer instituciones educativas propias, no obstante reconocía también, que ni los estados ni los municipios contaban con recursos financieros para sostener y ampliar los servicios de educación pública.⁹¹

La iniciativa fue enviada al Congreso y aunque no fue aprobada en su integridad,⁹² la Secretaría de Educación Pública se crea finalmente el 28 de septiembre de 1921 a través de un decreto que se limita a enumerar sus dependencias: enseñanza, bibliotecas y bellas artes. José Vasconcelos aceptaría su nombramiento sobre la base de este decreto 14 días después.

Integración nacional y desarrollo de la educación pública

En el siglo XX la intervención del gobierno federal fue considerada por los gobiernos posrevolucionarios como la única vía para expandir el servicio educativo. Sólo el gobierno central podía aportar los recursos para incorporar a vastos sectores de la población a la cobertura escolar. La intervención en la educación formó parte del papel protagónico que el gobierno federal debió desempeñar en la tarea de la integración nacional, territorial, económica y social. Imaz Gispert y Martínez Della Roca se refieren al hecho de que a diferencia de occidente, donde las naciones se construyeron como estados nacionales, fundamentalmente como resultado de las relaciones mercantiles, en México este papel integrador lo jugó y lo ha jugado la educación: "Nuestro país se construyó como nación fundamentalmente con la educación pública". Señalan los mismos autores que el Estado mexicano posrevolucionario se convirtió, sin lugar a dudas, en un Estado educador. Por su conflicto ideológico con el clero, como por la necesidad de desarrollar nuevos saberes e identidades colectivas, el nuevo Estado posrevolucionario colocó, como antes lo hicieran los liberales, en el centro de sus estrategias a la educación pública. Hevia Rivas indica que la participación del Estado en la educación coincide con el papel activo de éste en la economía y que la incorporación de la población al Estado Nación en la búsqueda de legitimar un sistema institucional, se realiza sin cuidar tanto su administración eficiente.⁹³

⁹¹ DE LOS REYES, Yolanda apunta que con la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, las escuelas primarias municipales quedan bajo la responsabilidad administrativa de los ayuntamientos y que ante la incapacidad financiera de los mismos para hacer frente a esta responsabilidad, los maestros de la mayoría de los ayuntamientos del Distrito Federal inician una huelga en mayo de 1919 reclamando el pago de sueldos atrasados, en *Colegio de México, Descentralización y Democracia en México*, México 1986, p. 190.

⁹² LATAPI cuestiona a este respecto: "¿Qué hubiera pasado si la educación mexicana se hubiese organizado conforme al esquema de participación popular propuesto? ¿La organización educativa hubiese resistido a la contradicción con el centralismo político instaurado por Calles pocos años después? ¿O habría quizás hecho imposible ese centralismo? Todo esto queda a la especulación. Hoy que en la SEP se ha iniciado un laborioso y laudable proceso de descentralización y que de varias maneras se esfuerza por promover la participación de maestros y padres de familia en el desarrollo educativo, uno se pregunta si el país, hace 60 años, pasó junto a una de sus mejores oportunidades de vida democrática, sin darse siquiera cuenta cabal de ello". cit. pos. Meneses, nota 91, p. 249.

⁹³ HEVIA RIVAS, Ricardo, op. cit., p. 13.

Al apuntar que el desarrollo de la educación pública en México ha guardado un paralelismo permanente con los procesos de formación histórica del país como nación independiente, Guevara Niebla señala que "[...] Tanto los autores de la nacionalidad como los líderes de la independencia y del liberalismo mexicano consideraban que no podía funcionar un sistema democrático sin la generalización de la educación pública que debía ser favorecida por la sociedad con todo su poder [...]".⁹⁴ Con el surgimiento de las nuevas metas de bienestar social, la escolarización, y el curriculum escolar se vincularon con las pautas administrativas del Estado, dando como resultado la definición y acumulación federal de atribuciones en todos los aspectos del quehacer educativo, rasgo que desde entonces, habría de caracterizar al sistema educativo nacional.

Asignación de la facultad normativo pedagógica al Estado

Entre los hechos que dan cuenta de este proceso de definición y centralización de atribuciones conviene referirnos a la primera reforma de que es objeto el artículo tercero constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1934. Ésta le asigna a la educación impartida por el Estado -Federación, estados y municipios- un carácter socialista. Establece también que sólo el Estado podrá impartir la educación primaria, secundaria y normal, pudiendo concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir la educación en cualquiera de los grados anteriores. La fracción segunda del artículo reformado, precisa que "[...] La formulación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado[...]"⁹⁵ Asimismo, establece que "[...] el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las acciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan [...]"⁹⁶

Cabe aclarar, por un lado, que el texto original del 5 de febrero de 1917, no hace ninguna indicación con respecto a esta facultad normativo-pedagógica consistente en el establecimiento de planes y programas de estudio. Por

⁹⁴ GUEVARA Niebla, Gilberto (compilador), *La catástrofe silenciosa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 161.

⁹⁵ Decreto que reforma el artículo 3° y la fracción XXV del artículo 73° constitucionales, Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1934.

⁹⁶ *Idem*.

otro, el texto del artículo tercero reformado, atribuye expresamente al Congreso de la Unión facultades para expedir la normatividad necesaria para distribuir la tarea educativa entre niveles de gobierno, así como para unificar y coordinar la educación en toda la República. Del contenido original a su primera reforma, se registra una mayor precisión en las atribuciones normativas de la federación y su preeminencia sobre las atribuciones de los gobiernos estatales. Con esta modificación constitucional, apunta Orozco Henríquez, se pone fin a una auténtica autonomía de las entidades federativas que les había permitido, desde 1921 hasta 1934, dentro de su jurisdicción, determinarse en materia educativa, mediante sus propias constituciones, leyes y actos administrativos.⁹⁷

Como resultado de la instrumentación que debía dársele al artículo tercero constitucional, el programa de educación pública de 1935 define, además de la orientación política y pedagógica de la educación socialista, la necesidad de coordinar la labor educativa desde el punto de vista técnico y administrativo, mediante convenios entre los gobiernos federal y estatales. En septiembre de ese mismo año, el entonces subsecretario de educación, Gabriel Lucio, promovió un plan para coordinar los métodos educativos en toda la nación.

Conviene mencionar que en diciembre de 1939, surge la primera ley orgánica del artículo tercero constitucional, que además de retomar el espíritu de la reforma de 1934, establece en su artículo 64, que todos los textos que se empleen en las escuelas primarias debían estar de acuerdo con las normas de la enseñanza impartidas por el Estado, y autorizados por la Secretaría de Educación Pública.

En 1941 se reestructura la Secretaría de Educación Pública teniendo como propósito, a nivel orgánico-funcional, unificar la enseñanza, precisar las normas pedagógicas aplicables, corregir errores, definir responsabilidades concretas para funcionarios y crear un aparato que permitiera la dirección y control del sistema educativo nacional.

Segunda reforma al artículo tercero constitucional. El carácter nacional de la educación elevado a rango constitucional

El 30 de diciembre de 1946 tiene lugar la segunda reforma al artículo tercero constitucional que establece que la educación que imparta el Estado-Fede-

⁹⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. Departamento del Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Procuraduría General de Justicia, México, 1982, p. 17.

ración, estados y municipios-, “[...] tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia [...]”. En su fracción primera, el artículo reformado indica que la educación impartida por el Estado, “[...] Será nacional en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura [...]”.⁹⁸

Aparece así, por primera vez, en la Constitución Política, el carácter nacional de la educación. Además de su connotación política, este hecho traería consigo, en lo que corresponde a los servicios de educación básica, importantes implicaciones técnico-pedagógicas para la autoridad federal relacionadas con la necesidad de establecer planes y programas de estudio de alcance nacional, así como la creación de condiciones para su aplicación. El carácter nacional de la educación elevado a rango constitucional constituye así, uno de los argumentos esenciales que habría de dar sustento y reafirmaría, con el paso del tiempo, la tarea educativa desplegada por la Secretaría de Educación Pública.

A manera de resumen

Consigna Guevara Niebla que, desde el sexenio 1940-1946, el Estado adoptó políticas educativas encaminadas a lograr la unidad nacional, lo que significó, entre otras cuestiones, implantar el mismo plan de estudios en todas las escuelas primarias del país. Con esto se dejan de lado las diferencias entre zonas urbanas y rurales; entre las diversas etnias y la población mestiza; así como entre diferentes contextos socioculturales y las variadas zonas sociogeográficas en que vive la población del país.⁹⁹

La creación de la Secretaría de Educación Pública fue un factor cardinal para la conformación del sistema educativo y de los rasgos de la tarea educativa que el gobierno federal habría de realizar. La educación a partir de 1921 fue un elemento presente siempre en la política seguida por los

⁹⁸ Decreto que reforma el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1946.

⁹⁹ GUEVARA Niebla, Gilberto, op. cit., pp. 38-39

gobiernos posrevolucionarios, no sólo como derecho y conquista social, sino como instrumento de conformación de una unidad nacional.

A través de la expansión cuantitativa del servicio educativo, que generada desde el centro pretendió llegar a todas las regiones del país, se consolidó paralelamente una estructura en que las decisiones sustantivas se definieron, asumieron y ejercieron desde el centro. Este modelo centralizado fue el factor que permitió generar y expandir la acción educativa.

Puede decirse que la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, marca el inicio de la acción educativa del Estado en gran escala. La actuación de los sucesivos gobiernos federales se caracterizó por mantener, continuar y extender los servicios educativos, el presupuesto dedicado a este fin, habría de tener una participación importante y creciente en el presupuesto federal.¹⁰⁰

Las acciones de tipo legislativo y reglamentario que tuvieron lugar en materia educativa a partir de 1921 y hasta 1970, expandieron las atribuciones del Gobierno Federal sustancialmente. Como punto culminante de este proceso, la Ley Federal de Educación, expedida el 29 de noviembre de 1973, en su artículo 25, establece como competencia del Poder Ejecutivo Federal la de formular para toda la República los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos. El artículo 14, por su parte, indica que el Ejecutivo Federal expedirá los reglamentos necesarios para la aplicación de esta ley.

Las causas de la intervención federal en la educación y la concentración de poder que trajo consigo fueron más complejas que el simple deseo de centralizar o despojar a gobiernos estatales de la facultad para administrar la educación. La distribución territorial del poder, sin duda, no es algo que pueda decidirse de una vez por todas ni es algo estático sino fundamentalmente dinámico. Las causas habrá que buscarlas considerando las funciones asumidas por el Estado como respuesta a fuertes demandas y factores que presionaron hacia su intervención.

La intervención estatal se consideró como condición indispensable del crecimiento educativo, sólo el gobierno central podían garantizar los

¹⁰⁰ José Iturriga advierte que a 10 años de la creación de la Secretaría de Educación Pública, en 1931, el presupuesto destinado a la educación representaba ya la cuarta parte del presupuesto federal, en op. cit., p. 162.

recursos suficientes para ampliar la matrícula escolar, meta vinculada al desarrollo económico y social del país. Sin embargo, este proceso de centralización también trajo consigo procesos de burocratización, problemas de eficiencia y eficacia del aparato administrativo, así como de calidad, eficiencia e inequidad de los propios servicios educativos.

2.3. DESCONCENTRACIÓN EDUCATIVA

El gobierno de José López Portillo que inicia su gestión en medio de graves problemas económicos y políticos, propone a través de la llamada Reforma Administrativa cambios importantes en la estructura de la administración pública. Este gobierno reconoció en los desequilibrios regionales ocasionados por la concentración de recursos y decisiones en el gobierno federal, uno de los graves problemas que debían afrontarse y establece como uno de los propósitos de la reforma, el fortalecimiento del federalismo. En este contexto aparece el Convenio Único de Coordinación, como un instrumento que pretende favorecer la descentralización de recursos hacia los estados para atender aquellos aspectos que la federación había venido absorbiendo. Entre las acciones realizadas destaca también la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto con la finalidad de integrar la programación, presupuestación, evaluación, control, estadística y contabilidad, en una sola dependencia. En materia de política social y con el propósito de proponer proyectos para atender las necesidades de los sectores sociales marginados, se crean entre otros organismos la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que buscaba conseguir la autosuficiencia alimentaria, extender el mercado interno y elevar los ingresos y la productividad del campesino; la Coordinación de Proyectos de Desarrollo; la Coordinación General de Programas para Productos Básicos; y la Coordinación de los Servicios de Salud.

En el terreno educativo, el crecimiento explosivo de la población, junto con la masificación de la enseñanza, había traído consigo la expansión desordenada del sistema educativo motivando la pérdida gradual y progresiva del control administrativo, así como el deterioro de los aspectos sustanciales. El sistema escolar favorecía las regiones más pobladas en perjuicio del medio rural, urgía frenar el creciente distanciamiento entre las distintas zonas del país y propiciar una distribución más equitativa de las oportunidades educativas.

En un diagnóstico de los problemas generados por el centralismo educativo, Álvarez García destaca entre otras, las siguientes cuestiones:

- Desequilibrios en la distribución de oportunidades educativas, los sectores marginados de la ciudad y el campo reciben los servicios educativos de más baja eficiencia y calidad;
- Multiplicación de líneas de autoridad entre funcionarios que actúan a nivel nacional, estatal y local, sin coordinación entre sí. Cita al respecto la existencia de aproximadamente 17 líneas de autoridad entre funcionarios del propio sistema federal que actuaban en los estados y sus superiores jerárquicos que residían en la Ciudad de México;
- Existencia de 40 direcciones generales de la Secretaría de Educación Pública sin suficiente coordinación entre sí ni entre sus correspondientes en los estados;
- Presencia de más de 10 niveles de autoridad entre los maestros y el secretario de educación pública;
- Duplicación innecesaria de esfuerzos entre la federación, los estados y los municipios, así como confusión de mandos y conflictos intergremiales;
- Desempeño de funciones de autoridad en el sistema educativo nacional, más como explotación de un recurso de poder que como el desempeño de una misión de servicio; y
- Tramos de control infranqueables y una supervisión educativa que no cumple con sus propósitos.¹⁰¹

Al referirse al crecimiento desordenado de los servicios educativos, Diódoro Guerra apunta que la estructura administrativa del ministerio central “[...] no se modificó en lo fundamental, solamente se le agregaron paulatinamente departamentos, direcciones, espacios administrativos, hasta llegar a ser la Secretaría de Estado más grande, anacrónica y problemática”.¹⁰²

El primer Plan Nacional de Educación. Tan sólo un “esquema general”.

En agosto de 1977, siendo secretario del ramo Porfirio Muñoz Ledo, se da a conocer el Plan Nacional de Educación que constituye, en sentido estricto el primer documento que en la materia adquiere la denominación de plan.

¹⁰¹ ALVAREZ García, Isaias, *La Descentralización*, Guevara Niebla, Gilberto, op. cit., pp. 165-166.

¹⁰² GUERRA Rodríguez, Diódoro, op. cit., p. 30.

Luego de advertir que las reformas emprendidas por las administraciones anteriores, pusieron mayor énfasis en crear nuevas instituciones que en la transformación de las estructuras, el plan propone como objetivos y estrategias las siguientes:

<p>Generalizar la educación preescolar; expandir la educación primaria; y promover la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en el sistema.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de la atención materno-infantil mediante programas de orientación masiva; • Atención preferente a las necesidades de los grupos marginados, por la educación bilingüe y otros medios adecuados; • Organización de programas de salud y nutrición; • Extensión de los mecanismos de apoyo para estudiantes de escasos recursos; y • Ampliación de los servicios educativos destinados a los adultos.
<p>Procurar el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la eficiencia interna del sistema; • Estimular las tasas de investigación y experimentación; • Evaluar sistemáticamente el rendimiento escolar; • Revisar permanentemente la estructura de los ciclos y servicios educativos para fortalecer las funciones normativas; • Revisar e incrementar los programas dirigidos a formar y mejorar el personal docente y, para este objeto, reformar la estructura, los planes y programas de la normal; dar ocasión a los maestros de actualizar sus conocimientos; • Enriquecer la vida cultural, social y recreativa de las escuelas y de la propia comunidad con el estímulo a la creatividad, la formación cívica y la solidaridad y otros medios adecuados para lograr tal propósito; y • Vincular la educación a los objetivos nacionales y necesidades de desarrollo.
<p>Afirmar los valores nacionales; atender las características regionales y medios semejantes; comprometer y organizar los esfuerzos sociales en favor de la educación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la participación creciente y responsable de la comunidad en el fomento de la obra educativa, con el establecimiento de Consejos Estatales de Educación; juntas locales de educación y organización de la orientación a padres de familia.

Además de estos objetivos y estrategias, el plan establecía las políticas para el desarrollo del sistema educativo, sin embargo, careció de metas, lo que le hizo objeto de críticas al calificársele de esquema general o plan incompleto, porque no establecía compromisos concretos. Al referirse a él, Latapí¹⁰³ lo censuraba justamente por carecer de metas cuantitativas,

¹⁰³ Cit. por. Meneses Morales, Ernesto, op. cit., p.17

indicando que los programas distaban mucho de ser tales, en virtud de que no establecían metas operativas, ni precisaban los recursos que serían utilizados para su consecución.

La descentralización en las prioridades y metas del sector educativo

En diciembre de 1977, al sustituir a Porfirio Muñoz Ledo en la Secretaría de Educación Pública, Fernando Solana Morales da a conocer en cinco grandes objetivos y 52 programas, las prioridades y metas del sistema educativo nacional. Los objetivos, que estaban desagregados en metas, establecían: 1) ofrecer educación básica a todos los mexicanos, especialmente a los niños; 2) vincular la educación terminal con el sistema de producción de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios; 3) elevar la calidad de la educación; 4) pugnar por enriquecer la atmósfera cultural del país; y 5) elevar la eficiencia administrativa del sistema. Estos objetivos estaban desagregados en metas

El quinto objetivo comprendía entre sus metas, la implantación de sistemas que elevaran la eficiencia de la acción educativa, la descentralización de las decisiones y trámites administrativos, el impulso de la planeación educativa y la adecuación permanente de la normatividad jurídica del sistema educativo. Quedaba así enmarcado en la política educativa, el proceso de desconcentración que habría de tener lugar meses más tarde.

Conviene señalar en este momento, que la desconcentración educativa tuvo como antecedente el establecimiento, en abril de 1973, de unidades regionales de servicios administrativos descentralizados en nueve estados de la República con cobertura regional, que a través de treinta subunidades desempeñaban funciones relacionadas al trámite y enlace, desde cada entidad federativa, con las oficinas centrales de la Secretaría de Educación Pública. Estas unidades regionales dependían del Secretario y su coordinación operativa correspondió a la Oficialía Mayor. Las funciones desempeñadas por estos órganos estaban relacionadas entre otros aspectos, con la coordinación de los servicios federales, estatales y autónomos de educación; el control presupuestal de inversiones, del gasto corriente, de las adquisiciones de equipo y mobiliario y la agilización de trámites. Monroy Alvarado¹⁰⁴ da cuenta de que para 1978 la acción de estas unidades había desaparecido.

¹⁰⁴ Cit. por. Álvarez García, op. cit., p. 166

La situación previa a la desconcentración educativa

Respecto al estado que guardaban los servicios educativos, es preciso hacer mención que en el ciclo escolar 1976-1977, la educación preescolar se conformaba por 607,946 alumnos, 15,712 docentes, y 4,618 escuelas. Entre los numerosos problemas que presentaba este servicio, el principal era la cobertura, ya que se ofrecía a 608,000 niños que representaban tan sólo al 16% del total de los niños de cuatro años y al 14% de los de cinco años de edad respectivamente. A ello se añade la distribución desigual del servicio que se concentraba en zonas urbanas de clase media alta.¹⁰⁵

La educación preescolar adquirió una importancia peculiar debido al ofrecimiento presidencial de proporcionar en el mediano plazo, una educación básica universal de diez grados a toda la población del país. En este sentido, se estableció la meta de ofrecer un año de educación preescolar o su equivalente al 70% de los niños de cinco años de edad carente de este servicio.¹⁰⁶

La educación primaria por su parte, atendía a 12 millones de alumnos a través de 55,000 escuelas con una cobertura estimada del 86% respecto de la demanda real, lo que significaba que aproximadamente 1.8 millones de alumnos en edad escolar quedaban al margen de este servicio. Si bien es cierto que en el medio urbano y en grandes poblaciones se presentaban avances importantes, era también evidente el rezago en las pequeñas poblaciones rurales. Adicionalmente, en un gran número de escuelas no se ofrecía la primaria completa y otras tantas, eran de tipo unitario. La deserción en este nivel educativo era del orden de 8.7%, la reprobación del 10.3%, mientras que la eficiencia terminal era del 42.6%.

En la educación secundaria, para el mismo ciclo escolar 1976-77, la cantidad de alumnos atendidos era de 2'109,693; la planta docente estaba conformada por 125,614 maestros; y la existencia de escuelas era de 7, 227 planteles. En el rubro de aprovechamiento escolar, la deserción era del orden del 11%, la reprobación del 27.3% y la eficiencia terminal del 70.7%.

¹⁰⁵ Secretaría de Educación Pública, op. cit., p. 53.

¹⁰⁶ Cit. por. Meneses Morales, Ernesto, op. cit., p. 49.

En lo referente a la educación normal en el periodo escolar 1976-77, se tenía una matrícula de aproximadamente 138 mil alumnos atendidos por 9,499 maestros en 355 escuelas. Al referirse a las escuelas normales de este periodo, Meneses refiere: “[...] las escuelas normales mostraban anarquía e indisciplina por la falta de control de los estudiantes normalistas. Los planteles educativos carecían de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para cumplir eficaz y eficientemente la función educativa. La concentración de tales recursos en la capital del país dejaba a la provincia en situación desventajosa”.¹⁰⁷

La creación de las delegaciones generales

Con estas circunstancias como telón de fondo, el 27 de febrero de 1978 se expide un nuevo reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública que dispone el establecimiento de Delegaciones Generales de esta dependencia en 31 entidades federativas con lo que da inicio el proceso de desconcentración del órgano central. Entre los objetivos de este proceso, se enunciaron los siguientes:

- Acelerar de manera eficiente y eficaz el desarrollo educativo en cada uno de los estados de la República;
- Solucionar los problemas y planear la educación desde sus lugares de origen, estableciendo una relación adecuada con el centro;
- Aumentar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos destinados a la educación;
- Favorecer una mayor participación y responsabilidad de la comunidad en la labor educativa que se efectúa en los estados; y
- Fortalecer el federalismo.

Las delegaciones generales que tenían por encargo la coordinación, planeación y elaboración del presupuesto de los servicios federales en el estado, contemplaron cuatro áreas sustantivas: Dirección Federal de Educación Primaria, la Subdirección General de Educación Básica, la Subdirección General de Educación Terminal y, la Dirección Federal de Educación Física. Como áreas de apoyo contó en su estructura con la Subdirecciones Generales de Planeación Educativa y de Servicios Administrativos. Para operar bajo un esquema desconcentrado en las mismas entidades federativas, las delegaciones contaron en su estructura con la Subdirección General de Servicios Regionales. De esta manera se unificó en un sólo mando la educación básica coordinándose también otros niveles educativos a cargo de la Secretaría de Educación Pública.

¹⁰⁷ *Idem.*

Al referirse a la situación que imperaba en la etapa inicial de este proceso, Solana Morales señala que, “[...] Al iniciar el proceso de desconcentración, la Secretaría de Educación Pública tenía en cada entidad hasta 17 representantes de sus direcciones generales. Cada uno respondía a un alto funcionario de la ciudad de México que tenía su propio estilo o criterio de mando, pero ninguno se coordinaba con los demás y pocos con el gobierno del estado”.¹⁰⁸

En cuanto al desarrollo del proceso, Pescador y Torres dan cuenta de un conjunto de problemas que debieron ser enfrentados:¹⁰⁹

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Una limitada razón costo-efectividad; • La existencia de información incompleta y/o fragmentada, emanada de fuentes diversas y en algunos casos poco confiables; • Ausencia de personal especializado, de madurez en las estructuras centrales, e indefinición de la organización formal a implantarse en las delegaciones; • Emisión extemporánea de la normatividad oficial para reglamentar las operaciones desconcentradas; • Una multiplicidad de canales de comunicación e información entre áreas centrales y unidades desconcentradas, lo que propició toda suerte de confusiones y dilaciones en materia de ejecución administrativa; • Diversidad de criterios en la aplicación de las normas, que llegó a provocar serias distorsiones en la operación de los sistemas, y • Carencia, en la etapa inicial, de un programa integral de acciones, y con un calendario definido de eventos; | <ul style="list-style-type: none"> • El incremento de la capacidad de negociación de las secciones sindicales en cada entidad federativa ante la Delegación General. Esto provocó algunos desajustes en las demandas políticas surgidas de esta negociación a nivel regional y las entabladas, en la capital de la República, por el Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); • La difícil situación por la que atravesó la Secretaría en 1978-1979, generada por la oportunidad en el pago de las remuneraciones, todo lo cual, si bien se solucionó en cierta medida gracias a acciones fruto de la desconcentración, trajo aparejado un conjunto de conflictos de competencia, que redundó en enfrentamientos entre algunas entidades burocráticas y • El ir desconcentrando sobre la marcha implicó una falta de retroalimentación sobre el proceso mismo. Esto, a su vez, generó actitudes de inseguridad entre el personal responsable y evitó la aplicación oportuna de medidas correctivas. |
|---|--|

Un balance de la desconcentración educativa

A dos años de haberse iniciado el proceso de desconcentración, las delegaciones generales atendían los procesos de organización de inscripciones y reinscripciones, el establecimiento de calendarios de exámenes, el trámite de movimientos administrativos, la distribución de materiales, organización para el otorgamiento de becas y la expedición de certificados de grado y materia.

¹⁰⁸ Secretaría de Educación Pública, op. cit., p. VI.

¹⁰⁹ PESCADOR, José Angel, y Torres. *Poder político y educación en México*, UTEHA, México, 1980, pp.50-51.

Para 1982 las Delegaciones Generales operaban los servicios de educación inicial, preescolar, primaria, indígena, especial, física, secundaria, normal y adultos. En ese mismo año, estos órganos tenían ya a su cargo, la elaboración de planes, programas y presupuestos correspondientes; organizar, operar, desarrollar, supervisar y evaluar los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, secundaria técnica, telesecundaria, normal, física, especial, indígena, y para adultos; administrar los recursos humanos, financieros y materiales; tramitar, registrar y controlar la admisión, baja y demás movimientos de personal, entre otros.

Una evaluación oficial de este proceso, estableció como los logros del proceso de desconcentración educativa:

- El acopio y sistematización de la información, lo que permitió obtener datos más precisos para la planeación educativa;
- Una mejor comunicación entre núcleos de población en cada entidad y las autoridades de la Secretaría, lo que facilitó el contacto con el magisterio y la atención de sus demandas;
- Una mejor coordinación administrativa y eficiencia en la prestación del servicio, y
- El abatimiento del rezago en el pago de remuneraciones y en el otorgamiento de prestaciones y servicios al personal.¹¹⁰

Al hacer un balance de este proceso, Álvarez García señala que la desconcentración no logró coordinar plenamente las dependencias educativas del sector federal en los estados, agrega también que, “[...] Tal vez la mayor limitación del proceso de desconcentración consistió en que casi no se dieron pasos de acercamiento entre la estructura de las delegaciones de la SEP y la de los sistemas estatales de educación”.¹¹¹

A través de la desconcentración, el gobierno federal delegó funciones de carácter operativo a órganos estatales o locales denominados Delegaciones Generales, dependientes directamente del gobierno central a través de la Secretaría de Educación Pública, quien se reserva competencias de tipo normativo, así como la facultad para otorgar, modificar o retirar atribuciones a los funcionarios de estos órganos desconcentrados o en su caso de removerlos.

¹¹⁰ Cit. por Meneses Morales, Ernesto, op. cit., p. 230

¹¹¹ ALVAREZ García, Isaias, op. cit., p. 168.

Aun cuando se trató de un proceso interno, que no implicó la distribución del poder a órganos autónomos, la desconcentración educativa significó una redefinición de la estructura decisional y en consecuencia una redistribución del poder mismo con sus consecuentes conflictos. Al comentar este proceso, el Secretario Solana se refirió a la dificultad de convencer y hacer participar a funcionarios de la Secretaría, así como a cambiar hábitos y procedimientos sobre todo cuando se trata de transferir responsabilidades y poder, “[...] Sabíamos que, más allá de una reforma administrativa, emprendíamos el camino de una transformación de comportamientos sociales, con vastas repercusiones sobre formas de organización».¹¹²

Los esquemas de autoridad se modificaron radicalmente al nombrarse un delegado del Secretario de Educación Pública en cada entidad federativa que se constituye en la máxima autoridad educativa federal en el estado, con ello quedan subordinadas a él, las autoridades de cada uno los niveles educativos desconcentrados, este hecho representa una reordenación de las relaciones entre autoridades tradicionales en cada región con el centro, las negociaciones se multiplicaron cada vez más, haciéndose también más complejas y conflictivas.¹¹³

Anteriormente el control de estos procesos estaba a cargo de las Direcciones Generales de la Secretaría ubicadas en el país, los titulares de estos órganos tenían autoridad sobre los funcionarios adscritos a su nivel educativo en las entidades federativas, quienes desde ahí canalizaban hacia la Dirección General la información sobre escuelas y personal docente. Asimismo, cada Director General conseguía de la Oficialía Mayor el presupuesto que cubriera la operación de las escuelas bajo su responsabilidad en el territorio nacional.

Ante una estructura y funcionamiento centralizado, en donde las decisiones se tomaban a nivel nacional y por área educativa con la desconcentración, la transformación consistió fundamentalmente en convertir a los órganos centrales en normativos y en trasladar a las delegaciones generales, todas las actividades operativas con sus facultades de decisión, a efecto de que

¹¹² Secretaría de Educación Pública, op. cit., p. VI.

¹¹³ ZÚÑIGA, Victor, *La desconcentración educativa una lectura de las investigaciones de Susan Street y Jose Luis Quintero*, en *Revista Teoría y Praxis Administrativa*, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, Vol. 1, No. 4, octubre-diciembre, p.29.

éstas se tomaran de acuerdo a las características de las entidades federativas. Este esquema de funcionamiento se vio fortalecido por un programa de racionalización elaborado por la Dirección General de Organización y Métodos, que implicó la reorganización de la estructura de las Delegaciones Generales y la redistribución del personal necesario para la operación de cada unidad administrativa en los estados. Sin embargo, en el ámbito relativo al manejo de los recursos, prevaleció la práctica tradicional entre las unidades centrales y las Delegaciones Generales.

La desconcentración se constituye así, en una etapa previa del proceso que en vías de una descentralización educativa habría de intentar el nuevo gobierno a partir de 1982. Justificada por la búsqueda de una redistribución del poder de decisión más equilibrada para la prestación de los servicios en las entidades federativas; por el acercamiento de las decisiones al lugar donde se prestan los servicios; por la posibilidad de una mayor participación de la comunidad usuaria del servicio en la definición de necesidades a ser atendidas por los programas de trabajo; así como, y por la relevancia del aprendizaje, a través de la participación de los actores en la definición de los contenidos curriculares, la desconcentración preparó el terreno para continuar y profundizar en el proceso de redefinición y redistribución del poder.

En septiembre de 1982 el Secretario de Educación señalaba que con la desconcentración se sentarían las bases para una futura descentralización, en la que los gobiernos estatales asumirían directamente, con el apoyo del gobierno federal, el manejo de los servicios de educación básica.

2.4. DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

En medio de una profunda crisis económica, el gobierno de Miguel de la Madrid enfrenta graves problemas para financiar el gasto de inversión, el destinado a las entidades federativas y en general, el dirigido al desarrollo de las diferentes regiones del país. Se reconoce la necesidad de aligerar la carga fiscal y administrativa del gobierno federal, así como de profundizar las medidas que permitieran fortalecer la capacidad administrativa y política de estados y municipios. La crisis afectó la demanda de escolaridad en los sectores de menores ingresos aumentando las probabilidades de abandono

y reprobación escolares. En estas condiciones, el sistema educativo interrumpió las tendencias expansivas que le habían caracterizado desde décadas anteriores. La situación educativa presentaba serios problemas, según cifras de la propia Secretaría, existían seis millones de analfabetos, 15 millones de personas mayores de 15 años que no habían concluido la primaria y otros siete millones sin terminar secundaria. La eficiencia terminal de la primaria era de alrededor de 50% y existían 29 mil escuelas incompletas de las cuales cerca de 24 mil eran unitarias. La educación preescolar por su parte, solo cubría el 40% de la demanda de niños de cinco años.¹¹⁴

Específicamente en el ciclo escolar 1982-1983, la matrícula de la enseñanza preescolar se situaba alrededor de 1'700,000 alumnos, cifra que representaba el 7.96% del total de la demanda potencial. El número de alumnos matriculados en la educación primaria era de 15'222,916, el de maestros de 415,425, y el de planteles de 77,900. La deserción representaba el 8.7%, la reprobación el 10.3% y la eficiencia terminal el 42.6%. En lo que toca a la secundaria, el número de alumnos era de 3'583,317; el de escuelas, de 12,914 y mientras que el de maestros, de 198,020. El índice de deserción era 10.3%, el de reprobación de 25.7%, y el de eficiencia terminal de 73.8%. En lo que hace a la educación normal, la matrícula estaba conformada por 192,062 alumnos, 13,318 maestros y 545 escuelas.

De acuerdo al diagnóstico del Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988,¹¹⁵ la eficiencia terminal en los distintos niveles educativos, por distintos factores internos y externos, era muy baja, pues de cada 100 niños que ingresaban a primaria, 52 terminaban el sexto grado; de éstos, el 85% se inscribía en secundaria y sólo el 74% completaba el ciclo; el 65% de los egresados de secundaria se inscribía a su vez en bachillerato; 3.3% en normal y el 17% en carreras terminales medias. De los inscritos en bachillerato, terminaba el 78.4% y el 39.8% en las carreras terminales medias. En las carreras de licenciatura se matriculaba el 85.4% de los egresados de bachillerato y apenas la mitad concluía sus estudios universitarios. El número de analfabetos era de 5.7 millones; los adultos sin terminar la primaria sumaban 15 millones y los que no habían concluido la secundaria ascendían a siete millones.

¹¹⁴ Ministerio de Educación de México (sic). *Sistemas Educativos Nacionales*. México, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura, Madrid 1994, p. 46.

¹¹⁵ Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988*, México, 1984.

La organización y el funcionamiento del sistema educativo nacional presentaban la siguiente problemática: el centralismo que había dado lugar a una multiplicación de las líneas de autoridad entre funcionarios, nacionales, estatales y locales; la estructura orgánico funcional de la Secretaría de Educación Pública se conformaba por 40 direcciones generales sin suficiente coordinación entre sí; existían por lo menos, diez niveles de autoridad entre los maestros y el Secretario; había duplicidad de esfuerzos entre la federación, estados y municipios; generándose una confusión en los mandos y conflictos intergremiales; así como una grave inequidad en la distribución de las oportunidades educativas.

Con estas circunstancias, y ante la coyuntura del momento político representado por el cambio de gobierno, el 1º de diciembre de 1982 Miguel de la Madrid haría público su propósito de transferir a los gobiernos locales, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como los recursos financieros correspondientes, “[...] Haciendo mío un reclamo nacional, he decidido promover la transferencia a los gobiernos locales de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal que la federación imparte en todo el país, así como los recursos financieros correspondientes. [...] Fundadas razones de orden pedagógico, académico y administrativo aconsejan volver hoy al esquema educativo original de la Constitución de 1917, en el cual la responsabilidad de la educación básica correspondía a los gobiernos locales y municipales. La federación conservará las funciones rectoras y de evaluación que ejercerá a través de la Secretaría de Educación Pública”.¹¹⁶ En estos términos, se anunciaba lo que parecía ser la propuesta más importante del gobierno en materia educativa.

La descentralización educativa en la política nacional

La intención de descentralizar se reflejó en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, donde se afirmaba que, la descentralización de la educación básica y normal constituía una línea de acción fundamental para el mejoramiento de la eficiencia y calidad educativas y para auspiciar la participación de la comunidad, “[...] La descentralización educativa será el instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de

¹¹⁶ DE LA MADRID Hurtado, Miguel. *Discurso de toma de posesión*, 1o. de diciembre de 1982.

persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos. Se fortalecerá así el federalismo y se estimulará el desarrollo regional".¹¹⁷ El Plan establecía para el sector educativo tres propósitos y cinco objetivos, los primeros eran los de promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación y; mejorar la prestación de los servicios en estas áreas. Los objetivos por su parte, consistían en:

- Elevar la calidad de la educación en todos los niveles, a través de tres aspectos: capacitación docente; programas y contenidos educativos y; técnicas para elevar el aprovechamiento escolar y la eficiencia terminal;
- Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos;
- Introducir nuevos modelos de educación superior vinculados con los requisitos del sistema productivo, impulsar la educación tecnológica, incrementar los sistemas de capacitación y, para ello, establecer un sistema de orientación vocacional con la información de todas las carreras y de los recursos humanos requeridos para ellas;
- Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal a través de: a) establecer mecanismos para tener en cuenta las regiones en el sistema educativo y no sólo descentralizar la parte administrativa, sino adaptar los actuales programas y contenidos a dichas regiones; b) formar a los maestros en la entidad en que prestan sus servicios, para lograr que la educación atendiera a cada región; c) desconcentrar las actividades culturales de suerte que se fortalecieran las distintas manifestaciones regionales; y
- Mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física, deportes y recreación.

El entonces Secretario de Educación Pública Jesús Reyes Heróles, indicó que la descentralización educativa tenía intenciones políticas, administrativas y científicas.¹¹⁸ La política se refería a la determinación de volver al federalismo; la administrativa a hacer posibles los servicios educacionales combatiendo la hipertrofia; y la científica a mejorar los aspectos pedagógicos y el modelo educativo. La descentralización

¹¹⁷ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1983.

¹¹⁸ Cit. por Meneses Morales, Ernesto, op. cit., pp. 251-252.

educativa –argumentó- se hacía en aras de una eficiencia para corregir deficiencias y eliminar prácticas viciosas. Reyes Heróles afirmaba que, más que una reforma, la descentralización sería una revolución para combatir la hipertrofia de la Secretaría de Educación Pública “[...] es solamente un movimiento administrativo de desconcentrar funciones y facultades en algunas áreas y reubicarlas donde exista mayor demanda de las mismas; no va en contra de nada y si en pro de mucho, no va en contra de la estructura sindical; y tiene que ser un proceso de democratización”.¹¹⁹

La descentralización vía acuerdos de coordinación

El 8 de agosto de 1983 se publica un Decreto a través del cual el Presidente de la República, faculta a la Secretaría de Educación Pública para proponer a los gobiernos estatales -en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo-, la celebración de acuerdos de coordinación con la finalidad de establecer en cada entidad federativa, un comité consultivo responsable de realizar estudios y formular recomendaciones para la transferencia de los servicios educativos por parte del gobierno central.¹²⁰ Al mismo tiempo, se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, y las 31 Delegaciones Generales existentes en cada estado como representaciones exclusivas de esta Secretaría de Estado, se transforman en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar y se crea la Coordinación de General para la Descentralización Educativa con el propósito de auxiliar al titular de la Secretaría “[...] en la ejecución de las medidas que requiera el proceso de descentralización [...]”.¹²¹

El 19 de marzo de 1984 el Ejecutivo Federal expide un nuevo decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal, mediante éste propone a los Ejecutivos locales el establecimiento de un Consejo Estatal de Educación Pública, encargado de conducir en la entidad la descentralización de la educación básica y normal. En este órgano estarían representadas autoridades federales, estatales y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Desaparecen entonces las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USEDES), creadas tan sólo ocho meses atrás y en su lugar se crean 31 Direcciones Generales

¹¹⁹ Ver en Pescador, José Angel, op. cit., pp. 44-45.

¹²⁰ Presidencia de la República. Decreto por el que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los Gobiernos Estatales la celebración de Acuerdos de Coordinación en el Marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa en La Descentralización Educativa, SEP, México, 1988, pp. 153-157.

¹²¹ Idem p. 156.

de Servicios Coordinados de Educación Pública. No obstante ello, de ninguna manera representaba la transferencia de las delegaciones generales a la jurisdicción estatal.

Para mayo de 1986 se habían establecido Consejos Estatales y Servicios Coordinados en 18 entidades, en abril de 1987 se acordó la instalación de estos órganos en los 13 estados faltantes.

En 1988 se suscriben los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal, formalizándose con ello el objetivo de crear un esquema de coordinación entre las instancias federales y estatales. Mediante estos acuerdos, la Secretaría de Educación Pública y los respectivos gobiernos estatales convienen establecer «[...] los criterios, normas, modalidades y mecanismos para la prestación en forma coordinada de los servicios federales y estatales de educación básica y normal».¹²² Se aceptaban, entre otras, las siguientes bases:

- Prevalecerán los principios que para la educación determinan el artículo tercero constitucional y la Ley Federal de Educación;
- La Secretaría de Educación Pública continuará ejerciendo sus facultades en lo referente a la formulación de planes y programas para toda la República, así como las relativas al control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional; y
- Los servicios federales de educación básica y normal mantendrán su presente régimen jurídico y administrativo.

Derivado de este último punto, fue el hecho de que el gobierno federal mantendría importantes facultades rectoras o normativas. Los más variados y amplios aspectos relacionados con los distintos ámbitos de la tarea y la administración educativa, Con ello, desde el centro escolar hasta los órganos encargados de la administración estatal de los servicios siguieron siendo objeto de una regulación central.

Para caracterizar y determinar los alcances del proceso anterior, resulta significativa la cláusula sexta, que establece que el responsable o director general de los Servicios Coordinados de Educación Pública, deberá ser nombrado conjuntamente por la Secretaría de Educación Pública y el gobierno estatal: “[...] Los Servicios Coordinados de Educación Pública

¹²² Secretaría de Educación Pública, *La Descentralización Educativa. Avances de un proyecto nacional*, CIDAP, México, 1986, p. 171

estarán a cargo de un servidor público con experiencia en el sector educativo, con méritos académicos y administrativos suficientes y será nombrado conjuntamente por La Secretaría y El Gobierno".¹²³ La fracción IV de la cláusula décima, señala que la Dirección General de estos servicios, deberá representar a la Secretaría y al gobierno estatal por conducto de las estructuras administrativas federal y estatal en cada caso, en todo lo concerniente a las relaciones laborales con los trabajadores de la educación.

El SNTE ante el proyecto de descentralización

El proyecto de descentralización educativa iba más allá de la desconcentración y descentralización interna de la Secretaría de Educación Pública, se proponía transferir la educación básica y normal a los gobiernos locales. Era de esperarse, que entre los problemas para llevar a cabo la descentralización, el sindical era de primer orden ya que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación se opondría a una eventual amenaza a su fuerza representativa y de control.

Para el sindicato nacional la descentralización constituía una amenaza a su existencia "[...] corría el riesgo de transformarse más o menos pronto en una confederación o en múltiples sindicatos estatales con cada vez menos vínculos entre sí. La descentralización era también una amenaza para la dirección nacional del sindicato y, en especial, para su grupo hegemónico, que basaba su control de la vida sindical, en parte, en una estructura sindical y en un esquema de negociación centralizados."¹²⁴

La reacción del magisterio ante el proceso que se intentaba poner en marcha, se manifestó desde el mismo discurso presidencial de toma de posesión el primero de diciembre de 1982. Una fuerte oposición unió a la dirigencia de los distintos niveles del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ante una amenaza común, la integridad del sindicato, en cuya defensa coincidieron no sólo los dirigentes vanguardistas e institucionales, sino también la mayoría de los grupos disidentes del sindicato, agrupados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).¹²⁵

De manera previa al anuncio del proyecto de descentralización, la Comisión de Descentralización de la Vida Nacional. Descentralización de la Admi-

¹²³ *Idem.*, p. 173.

¹²⁴ Armut, Alberto, *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1978-1988*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1991, p. 17.

¹²⁵ *Idem.*

nistración Pública recomendaba como una opción para el manejo del proyecto ante el sindicato, plantear al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación que continuara representando a los maestros ante los gobiernos estatales. La comisión vislumbraba asimismo, que el momento más oportuno para anunciar la decisión sería el primero de diciembre aunque se diera tiempo para llevarla a cabo, “[...] Al inicio de cada sexenio se esperan cambios, por lo tanto es más fácil aceptarlos [...]”.¹²⁶ Asimismo, se veía en la proximidad del cambio del comité ejecutivo del sindicato, una coyuntura adicional. La otra alternativa prevista consideraba que de no hacerse de inmediato, habría la opción de posponer la decisión uno o dos años, cuando ya estuviera más consolidado el gobierno entrante y se hubiera planeado con mayor cuidado la medida, aunque advertía del posible riesgo de que se crearan más problemas debido a la eventual oposición no sólo de los líderes sindicales sino de los nuevos funcionarios de la Secretaría de Educación Pública.

A diferencia de la desconcentración, la descentralización se anunció como un proyecto público. Pescador y Torres señalan obedeció a una táctica distinta en su ejecución, ya que la desconcentración comenzó por ser un hecho -primero se designaron delegados y luego se definieron funciones, organigramas y los programas de las delegaciones-. La descentralización en cambio fue primero un proyecto público. La desconcentración se hizo y el sindicato intento deshacerla; la descentralización se anunció y el sindicato y algunos gobiernos locales le quitaron su filo radical y la entramparon.¹²⁷

El proyecto de reforma al sistema educativo debió redefinirse, en virtud de la gran complejidad jurídica y política que encerraba, en esto último, la postura del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación fue un factor determinante.

Los alcances del proyecto descentralizador

La política de descentralización representó una complejidad y un grado de dificultad mayor que la desconcentración educativa que la había precedido. De entrada, no pudo realizarse con base en la misma estrategia que la desconcentración, ni tampoco haberse hecho de manera sorpresiva, se

¹²⁶ Comisión de Descentralización de la Vida Nacional, Descentralización de la Administración Pública, *La Descentralización de la Educación*, México, agosto de 1982, p. 12.

¹²⁷ Ver en Pescador, José Angel y Torres, Carlos Alberto op. cit.

debía poner de acuerdo a los gobernadores, quienes habrían de recibir la nueva responsabilidad.

Al advertir los alcances de la propuesta descentralizadora, había quienes consideraban que este proceso no iba más allá de una orden administrativa, que no garantizaba la democratización de la educación, que no pretendía elevar la calidad académica, ni ponía fin al tutelaje de la Federación sobre los gobiernos estatales y que, al igual que la reforma política del sexenio anterior, era una válvula de escape para disminuir tensiones políticas.

Las limitaciones de la descentralización educativa, se reflejaron también a nivel jurídico. Las acciones emprendidas, no implicaron cambios legislativos, ni a nivel constitucional, ni en la Ley Federal de Educación en su carácter de ley reglamentaria del artículo Tercero Constitucional. Puede señalarse que esto fue así, debido a que dichas acciones planteadas y realizadas, no significaban redistribuir el poder del gobierno central hacia las entidades federativas. No se ampliaron atribuciones de los estados, ni se redujeron en favor de éstos, las del ejecutivo federal. Mas aun, sin dejar la operación de los servicios, el gobierno central encontró en el aspecto normativo, que aparecía entonces con mayor evidencia, una importante fuente para el desarrollo de competencias cuyo ámbito evidentemente rebasaba lo técnico-pedagógico incidiendo en la organización y funcionamiento de los propios servicios.

En el marco de la normatividad existente y haciendo uso de las facultades, especialmente de las de carácter implícito, el ejecutivo federal formuló las propuestas de reforma al sistema educativo nacional. La Ley Federal de Educación en su artículo 29, tuvo una importancia singular para justificar y fundamentar la política y los procedimientos utilizados por el gobierno federal para realizar las acciones relacionadas a la descentralización de los servicios. Este artículo establece que la Federación podrá celebrar con los Estados y los municipios convenios para coordinar o unificar los servicios educativos. Sin embargo, era obvio que concretar una verdadera descentralización implicaba la modificación de la base jurídica fundamental, lo cual involucraba de inicio, a la propia Ley Federal de Educación.

Conviene citar a Ruiz Massieu quien opina que la descentralización en México puede evolucionar a través de dos vías: la legislativa y la convencional. La primera consiste en reformar la constitución general para

redistribuir las competencias entre la Federación y los Estados, y la segunda se fundamenta en la celebración de convenios de coordinación entre el poder ejecutivo federal y los ejecutivos estatales.¹²⁸ En el caso de este proceso de descentralización educativa se optó por la segunda vía, sin llegar a evolucionar.

De lo anterior, puede concluirse que el proceso ocurrido de 1982 a mayo de 1992, aun cuando se identificó como descentralización, ésta no se llevó a cabo. El desarrollo de las acciones, no obstante sus objetivos iniciales, no condujo a una transferencia de los servicios educativos a los gobiernos estatales, en su lugar, fueron depositados en órganos mixtos mediante los cuales se buscó administrar los servicios educativos de control federal que funcionaban en las entidades federativas, a través de un esquema de corresponsabilidad entre la federación y las autoridades estatales.

El nombramiento conjunto por los gobiernos federal y estatal, del titular de los Servicios Coordinados de Educación Pública, aun cuando así fuera, implicaba a una doble línea de autoridad al tener que rendir cuenta a ambas instancias. Aunque en la práctica el nexo federal neutralizó las posibilidades de una comunicación real de estos órganos con los respectivos gobiernos estatales. Al referirse a la naturaleza de estas unidades administrativas, De los Reyes apunta que “[...] no queda claramente expresado qué tipo de órgano es la Dirección de Servicios Coordinados, ya que mantiene su carácter mixto al tener que acatar, según se trate, tanto disposiciones federales como estatales”.¹²⁹

Paralelamente permanecieron funcionando en cada estado, dos sistemas educativos: el federal y el estatal sin coordinación entre ellos. Los gobiernos de los estados mantuvieron por separado su dependencia encargada de administrar los servicios educativos en la entidad. El marco jurídico educativo permaneció en lo fundamental sin cambios, al margen de la confusión provocada por la ambigüedad del proyecto de descentralización y porque en la práctica las acciones planteadas encontraron en el marco jurídico existente, bases suficientes para su realización y justificación.

Las autoridades centrales no sólo no transfirieron la responsabilidad operativa, sino que sus facultades se fortalecieron a partir del ejercicio

¹²⁸ RUIZ Massieu, José F. op. cit., nota 83, pp. 214-217.

¹²⁹ DE LOS REYES, Yolanda, *Descentralización de la educación*, en Torres Blanca (compiladora), *Descentralización y democracia en México*. Centro de Estudios Internacionales, Colegio de México, México, 1986, p. 166.

normativo en ámbitos y aspectos de carácter pedagógico y administrativo. Al referirse a los resultados de la llamada descentralización educativa, Guevara Niebla apunta, “[...] Las medidas descentralizadoras han sido en gran parte ilusorias. Las decisiones principales siguen tomándose en el centro del país con frecuente ausencia de la voluntad o la opinión de los estados. Por un lado, los estados no tienen control sobre los recursos financieros ni sobre la creación y asignación de las plazas magisteriales. Por el otro, las decisiones tomadas con arreglo a criterios políticos han llevado a la Secretaría de Educación Pública a ceder ante las presiones del sindicato y a entregarle, en ausencia de otros beneficios (salariales, por ejemplo) el control de las direcciones federales de educación en los estados o sus equivalentes[...]”. El autor advierte incluso, el efecto de una recentralización por la vía sindical y no el de la descentralización buscada por la vía de las autonomías estatales, “[...] Así las cosas, apenas puede extrañar que los consejos estatales y municipales de educación tengan una existencia casi fantasmal en todos los estados donde no había antes una tradición educativa estatal [...]”.¹³⁰

Puede ubicarse lo ocurrido entre 1983 y 1992, como una etapa de transición o intermedia entre un esquema desconcentrado y otro descentralizado, en el cual el gobierno central pretende involucrar a los estados en la administración de los servicios educativos, sin que el modelo de coordinación o corresponsabilidad significara una participación claramente definida, exclusiva y complementaria.

A fin de ilustrar esquemáticamente los procesos de reforma de que ha sido objeto la organización del sistema educativo nacional, se presenta el cuadro siguiente

VARIANTES DEL PROCESO DE REFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

GOBIERNO FEDERAL SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA		GOBIERNO FEDERAL SEP GOBIERNOS ESTATALES		GOBIERNO FEDERAL	GOBIERNOS ESTATALES
Centralización		Descentralización (D)		Federalismo Educativo (FE)	
Representaciones de las Áreas Centrales	Delegaciones Generales	Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USEDES)	Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP)	Área Central Normativa	Órganos Operativos (Institutos de Educación)

¹³⁰ GUEVARA Niebla, Gilberto (compilador), op. cit.

- I. La desconcentración redistribuye el poder entre los niveles e instancias de la propia Secretaría.
- II. Mediante esta etapa que comprende de agosto de 1983 a mayo de 1992, debió en teoría, redistribuirse el poder de decisión fundamentalmente entre federación-entidades federativas. Sin embargo, esto no se concretó, aun cuando a esta etapa se le identificó como descentralización educativa. Conviene señalar que en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se afirmó que el federalismo educativo es diferente y va más allá de la descentralización, dando la idea de que se trata de una etapa posterior a la descentralización.
- III. En esta etapa se aprecia una clara delimitación de atribuciones entre los ordenes de gobierno federal y estatal, situación que no ocurrió en la etapa previa, en donde ambas aparecían al menos en teoría, como responsables de la operación del servicio en una de las entidades federativas.

2.5. HACIA UNA GESTIÓN DIFERENCIADA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL. NORMATIVIDAD VERSUS OPERACIÓN

A partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, el proceso de conformación del sistema educativo estuvo caracterizado por un marcado centralismo, mediante el cual la instancia nacional asumió paulatinamente la provisión de los servicios educativos y consecuentemente la gestión total del sistema. Un elemento importante para entender el rol desempeñado por el gobierno federal puede encontrarse en la Ley Federal de Educación expedida en 1973, que constituye el reflejo jurídico de la culminación de este proceso centralizador.

Al examinar la distribución de la función educativa que la Ley Federal de Educación realiza entre la autoridad central y las autoridades estatales es evidente la preeminencia de la primera. En la tabla siguiente, se enuncian las atribuciones de estos ordenes de gobierno en aspectos que, sin lugar a dudas, son fundamentales en la operación del sistema educativo nacional como: el carácter laico y gratuito de la

educación; la facultad reglamentaria; la operación de los servicios; el establecimiento de los planes y programas de estudio; los materiales educativos; los libros de texto; la autorización a particulares para impartir educación; el reconocimiento de validez oficial de estudios; el registro de educandos, títulos académicos y establecimientos educativos; acreditación y certificación de estudios; así como la evaluación del sistema educativo nacional. En la tabla que se muestra a continuación puede observarse la distribución de competencias entre ambas instancias.

Carácter laico y gratuito de la educación	
Aplicar y vigilar su aplicación en toda la República.(Art. 25, fracc. IX).	Vigilar su aplicación en la entidad federativa correspondiente.(Art. 5 y 24, fracc. XIII).
Facultad reglamentaria para la aplicación de la Ley Federal de Educación	
El Poder Ejecutivo Federal expedirá los reglamentos necesarios para la aplicación de la Ley Federal de Educación.(Art. 14).	No existe referencia.
Operación de los servicios	
Prestar en toda la República el servicio público educacional, sin perjuicio de la concurrencia de los estados y municipios y de otras dependencias del Ejecutivo Federal.(Art. 25, fracc. I).	Establecer servicios educativos en sus respectivas jurisdicciones.(Art. 28).
La educación que imparta el Estado en el Distrito Federal corresponde en sus aspectos técnicos y administrativos, a la Secretaría de Educación Pública.(Art. 30).	
Planes y programas de estudio	
Formular para toda la República los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal y para cualquier tipo o grado de enseñanza destinada a obreros y campesinos.(Art. 25, fracc. III).	Proponer a través del Consejo Nacional Técnico de la Educación, planes y programas de estudio y políticas educativas.(Art. 26)
Materiales educativos	
Autorizar el uso del material educativo para la educación primaria, secundaria y normal y para la que se destine a obreros y campesinos.(Art. 25, fracc. IV).	No existe referencia.

Distribución de la función educativa hecha por la Ley Federal de Educación	
Gobierno Federal (SEF)	Gobierno Estatal
Libros de texto	
Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria.(art. 25, fracc. V).	No existe referencia.
Registro de educandos, educadores, títulos académicos y establecimientos educativos	
Establecer un registro nacional de educandos, educadores, títulos académicos y establecimientos educativos.	No existe referencia.
Autorización a particulares para impartir educación	
Otorgar, negar o revocar la autorización a particulares para que impartan educación primaria, secundaria y normal.(art. 35).	Otorgar, negar o revocar la autorización a particulares, dentro de sus respectivas jurisdicciones, para que impartan educación primaria, secundaria y normal así como la que se destine a obreros y campesinos.(art. 33).
Revocar sin que proceda juicio o recurso alguno, las autorizaciones otorgadas a particulares para impartir educación primaria, secundaria, normal y la destinada a obreros y campesinos.(art. 36).	Revocar sin que proceda juicio o recurso alguno, las autorizaciones otorgadas a particulares para impartir educación primaria, secundaria, normal y la destinada a obreros y campesinos.(art. 36).
Reconocimiento de validez oficial de estudios	
Otorgar, negar o retirar, el reconocimiento de validez oficial de estudios.(art. 34).	Otorgar, negar o retirar, dentro de su respectiva jurisdicción, el reconocimiento de validez oficial de estudios.(art. 34).
Otorgar el reconocimiento de validez oficial de estudios a particulares que cumplan con los requisitos establecidos.(art. 35).	Otorgar el reconocimiento de validez oficial de estudios a particulares que cumplan con los requisitos establecidos.(art. 35).
	Inscribir a los particulares que impartan estudios sin reconocimiento de validez oficial de estudios en el listado de planteles no incorporados a la Secretaría de Educación Pública.(art. 41)*.
	*Reformado y adicionado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1984.

Comisión Federal de Educación Gobierno Estatal	
Acreditación y certificación de estudios	
Establecer un sistema nacional de crédito que facilite el tránsito del educando de una modalidad o tipo educativo a otro.(art. 25, fracc. VII).	No existe referencia.
Crear un sistema federal de certificación de conocimientos.(art. 66).	
Evaluación del sistema educativo nacional	
Realizar la evaluación educativa en forma periódica, comprendiendo la medición de los conocimientos de los educandos en lo individual y determinar si los planes y programas responden a la evolución histórico-social de país y a las necesidades nacionales y regionales.(art.47).	El artículo 47 forma parte del Capítulo IV "Planes y Programas de Estudio", y no hace mención específica de una participación de la entidad federativa en el proceso de evaluación.

Conviene mencionar que con la desconcentración y de manera más visible en los primeros años de la década pasada, cuando a nivel oficial se concibe la descentralización de los servicios educativos, ocurre un cambio importante en la noción de un aspecto clave en la gestión del sistema educativo, como lo es el carácter normativo de las áreas centrales versus el carácter operativo de las áreas desconcentradas o descentralizadas. Este cambio, como se verá más adelante, será determinante al surgir la cuestión sobre el tipo de funciones que la Secretaría de Educación Pública debía desempeñar al federalizarse los servicios.

Con el inicio del proceso de desconcentración educativa en 1978, e integrarse en las Delegaciones Generales todas las oficinas con que contaba la Secretaría en cada estado, ocurre una separación de las facultades operativas y normativas al interior de las propias direcciones generales encargadas de administrar desde el centro del país, cada uno de los servicios.

A medida que se llevó a cabo la diferenciación de funciones entre las Áreas Centrales y Delegaciones Generales, surge y se fortalece la idea del carácter normativo de las primeras, al tiempo que a los órganos desconcentrados en cada entidad, se les confiere un carácter exclusivamente operativo. Street, al referirse a la función normativa de las áreas centrales de la SEP señala: "[...] Al suprimirse de las Direcciones Generales de estos niveles el control sobre el personal docente de los estados, cuyos salarios consumían la mayor parte de su presupuesto, las Direcciones Generales

se quedaron con la operación de las escuelas en el Distrito Federal y con una nueva función normativa nacional correspondiente a su nivel educativo".¹³¹

En el marco de este proceso de redefinición de la estructura decisional del centro a la periferia, adquirió mayor sentido la existencia de la Secretaría de Educación Pública como autoridad normativa responsable de que la educación nacional tuviese las características establecidas en el artículo tercero constitucional.

Por otra parte, en las bases para la descentralización educativa dadas a conocer mediante Decreto del Ejecutivo Federal publicado el 20 de marzo de 1984, se establece que la Secretaría de Educación Pública continuaría ejerciendo sus facultades normativas en lo referente a la formulación de planes y programas de estudio para toda la República, así como lo relativo al control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional. Sobresale también el señalamiento de que los servicios federales de educación básica y normal mantendrían el régimen jurídico y administrativo entonces vigente.

De lo establecido en el decreto anterior, se refuerza la noción del carácter normativo de la Secretaría y más aún éste se amplió, al asociársele funciones de carácter global como el control, la supervisión y la evaluación del sistema educativo en su conjunto. Aunque se le identificaba esencialmente con propósitos de carácter técnico-pedagógico, lo anterior suponía el reconocimiento de que la normatividad debía abordar otras cuestiones igualmente claves en la gestión del sistema educativo nacional.

La formulación de la normatividad pedagógica se depositó fundamentalmente en dos órganos de carácter colegiado. De un lado, en el Consejo Nacional Técnico de la Educación, cuyo objetivo era el de servir como órgano de consulta de la Secretaría de la Educación Pública y de las entidades federativas que así lo solicitaran, promover la participación de los maestros y de la comunidad en la proposición de planes y programas de estudio, así como de políticas para mejorar el sistema educativo nacional. Del otro lado, en el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos que tenía el propósito de orientar, coordinar y evaluar los contenidos, planes y programas de estudio, métodos educativos y las normas técnico-

¹³¹ STREET, Susan *Los Distintos Proyectos para la Transformación del Aparato Burocrático de la SEP*, en *Perfiles Educativos*, No. 7, Centro de Investigaciones y Servicios Educativos de la UNAM, México, octubre-diciembre 1984, p. 16.

pedagógicas de las diversas áreas, tipos y modalidades de la educación especialmente en lo referente a la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, debiendo tomar en cuenta las opiniones y propuestas del Consejo Nacional Técnico de la Educación.

Cabe citar también, al Consejo Nacional Consultivo de la Educación Normal como un órgano de consulta tanto de la Secretaría como de las autoridades educativas estatales, cuya finalidad era la de orientar la celebración de los convenios previstos en la Ley de Coordinación de la Educación Superior y contribuir a vincular la educación normal con los requerimientos del país.

Es necesario mencionar el papel desempeñado por la Dirección General de Organización y Métodos que se constituyó en la dependencia encargada de marcar la pauta para normar los procesos y actividades de los órganos desconcentrados. Si bien los consejos antes mencionados asumieron el papel normativo de las actividades del sector educativo en materia técnico pedagógica, “[...] la implantación de la desconcentración gravitó en las Direcciones Generales de Organización y Métodos y de Delegaciones”. Cabe señalar que estos órganos tenían una dependencia jerárquica directa del Secretario.¹³²

Importantes objetivos y funciones tenían asignados estas dependencias. El objetivo de la Dirección General de Organización y Métodos era: “[...] Participar en las medidas de reforma administrativa, a través de la realización de estudios de organización y procedimientos que permitan elevar, de manera sistemática y permanente, la eficiencia y eficacia de las actividades a cargo de los órganos de la Secretaría de Educación Pública”. Entre sus funciones destacan:

- Diseñar y proponer la organización, sistemas y procedimientos que contribuyan a elevar la eficacia y eficiencia de las actividades de la Secretaría y participar en su implantación;
- Participar con las Delegaciones y las Direcciones Generales correspondientes en la formulación de los proyectos de programas y presupuestos relativos a las medidas de reforma administrativa;
- Auxiliar al Secretario en la coordinación de las actividades de reforma administrativa de la Secretaría;

¹³² *Idem*, 132.

- Estudiar y proponer, en consulta con la Comisión Interna de Administración y Programación, la estructura orgánica de cada una de las dependencias y sus modificaciones, así como llevar el registro de las estructuras autorizadas; y
- Elaborar, en coordinación con las áreas interesadas, los proyectos de estructura y los manuales de organización, procedimientos y servicios al público que se requieran, mantenerlos actualizados y difundir los aprobados.¹³³

Por su parte, el objetivo de la Dirección General de Delegaciones fue el de: "Coordinar, supervisar y orientar el funcionamiento y desarrollo de las delegaciones generales, de manera que el proceso de desconcentración contribuya al desarrollo equilibrado de los servicios educativos en las entidades federativas"¹³⁴. Este órgano tenía entre sus funciones:

- Coordinar las tareas que realicen las Delegaciones Generales;
- Auxiliar a las delegaciones generales en sus trámites y gestiones ante las demás direcciones generales y unidades de la Secretaría, así como ante otras dependencias federales;
- Propiciar la adecuada comunicación de las delegaciones generales entre sí y con las demás direcciones generales y unidades de la Secretaría;
- Procurar que el proceso de desconcentración contribuya al desarrollo equilibrado de los servicios educativos en las entidades federativas; y
- Coordinar reuniones nacionales y regionales de los delegados generales, de acuerdo con las instrucciones del secretario.

De este modo, la normatividad administrativa que buscó una mejor articulación entre los órganos centrales y los órganos desconcentrados, fue justificación e instrumento para la vinculación y comunicación entre el centro y los servicios desconcentrados. Al establecerse que en el proceso hacia la descentralización educativa los servicios debían de mantener su régimen jurídico y administrativo, se conservó y dio continuidad, cuando menos hasta agosto de 1985 fecha en que desaparece la Dirección General de Organización y Métodos, al marco normativo edificado a partir de 1979.

¹³³ Secretaría de Educación Pública. *Manual General de Organización de la Secretaría de Educación Pública*, SEP, México, 1982, pp. 77-78.

¹³⁴ *Idem*.

Una vez que se crean los servicios coordinados de educación pública se hace evidente la carencia de una normatividad adecuada a las nuevas condiciones de funcionamiento del sistema educativo nacional. En el nuevo esquema de operación, al carecer de un marco normativo actualizado, se continuaron utilizando instrumentos jurídico-administrativos generados durante el proceso de desconcentración educativa.

Este rezago normativo afectó también la operación de los servicios en las entidades federativas. Este atraso era evidente también en las mismas leyes estatales de educación hasta entonces vigentes; en la mayoría de casos, éstas habían sido elaboradas varias decenas de años atrás.

Así, el ejercicio normativo de la Secretaría de Educación Pública entra en una etapa de confusión, reflejo de la ambigüedad que caracterizó el esquema de organización y funcionamiento del sistema educativo nacional que se pretendió establecer en 1984, con los servicios coordinados de educación pública.