

Implementación de políticas educativas: México

Descentralización educativa en México

UN RECUENTO ANALÍTICO

Cecilia Fierro Evans, Guillermo Tapia García
y Flavio Rojo Pons

Este informe fue elaborado para el Proyecto de Cooperación entre México y la OCDE para la Mejora de la Calidad de las Escuelas en México 2008-2010. Las opiniones expresadas en este trabajo son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial de la OCDE. Para mayor información sobre el Proyecto: www.oecd.org/edu/calidadeducativa.



Octubre 2009

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I. LA DESCENTRALIZACIÓN CENTRALIZADORA (1992-2009).....	4
Reseña de algunos casos estatales en el proceso de descentralización educativa.....	12
Guanajuato.....	12
Aguascalientes.....	13
Oaxaca.....	14
Baja California.....	15
Nuevo León.....	15
Tlaxcala.....	16
La reforma educativa y la centralidad de la SEP.....	17
CAPÍTULO II. LA ESCUELA EN EL NUEVO ORDEN POLÍTICO-INSTITUCIONAL.....	19
La reforma de la escuela.....	19
La relación vertical descendente de lineamientos e instrucciones.....	21
Planificación y evaluación.....	23
El supervisor escolar como asesor.....	25
La gestión directiva.....	26
CAPÍTULO III. RECAPITULACIÓN Y BALANCE.....	29
REFERENCIAS.....	33
ANEXO. ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....	36
Descentralización y centralización del sistema educativo mexicano, 1824-1921.....	36
El sistema educativo federal corporativizado, 1921-1946.....	37
La expansión centralizada y corporativa, 1946-1972.....	39
El proceso de desconcentración, 1973-1992.....	40
Lo local en el macro proceso de centralización.....	42

Tablas

Tabla 2.1 Situación de los servicios educativos en las entidades federativas.....	7
Tabla 2.2 Estados de la República Mexicana según secciones sindicales federal o estatal del SNTE, número de trabajadores; e identificación de la pertenencia a la CNTE.....	9
Tabla 2.3 Situación de los servicios educativos en las entidades federativas en el año 1999.....	11

INTRODUCCIÓN

Este documento ofrece un breve panorama de los procesos de centralización y descentralización ocurridos en la estructura organizativa del sistema educativo nacional en lo que se refiere a la educación básica y normal, destacando sus principales móviles, los actores que han jugado un papel relevante, así como las consecuencias que diversos analistas atribuyen a las políticas adoptadas. Su propósito es servir como referencia contextual a un grupo de asesores designados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que colaborarán con las autoridades mexicanas en estas y otras materias.

El capítulo I hace el recuento de los esfuerzos de los sucesivos gobiernos federales por revertir la tendencia centralizadora que presentó el sistema educativo de México hasta el segundo tercio del siglo pasado, el cual mantenía el control sobre sus elementos sustantivos, dejando a las entidades a cargo solamente de los aspectos operativos del mismo.

La diversidad característica del país se manifestó en la forma en que cada gobierno estatal se hizo cargo de las responsabilidades transferidas. La existencia o no de sistemas educativos estatales, la importancia atribuida a la educación, los intereses de las fuerzas políticas así como las capacidades técnico-pedagógicas y administrativas locales fueron, entre otras, circunstancias que determinaron la manera en que se afrontó el proceso de descentralización así como su evolución en los distintos estados del país.

La descentralización tuvo entre sus principales consecuencias la revaloración del papel de la escuela, a la que se le atribuyó, al menos formalmente, un rol protagónico en el proceso de reforma emprendido. Desde los inspectores escolares hasta los padres de familia y las comunidades en su conjunto, pasando por los directores y maestros, fueron convocados a articular su quehacer de otra manera. No obstante, la persistencia del centralismo, la imbricación de la burocracia oficial con la sindical, la falta de precisión en el proyecto mismo y la insistencia en utilizar a los planteles como correa de transmisión de infinidad de programas de toda índole, ha coartado la posibilidad de que el proyecto de transformación se materialice. De estos factores y su interacción trata el capítulo II.

En el Capítulo III presentamos un recuento de las ideas que consideramos más relevantes para comprender el proceso en su conjunto y el punto en que se encuentra actualmente. Aunque el énfasis está puesto en los elementos críticos que requieren ser revisados, también se reconocen los avances y aciertos de este proceso, sobre cuyo futuro, en cualquier caso, somos optimistas.

Se ha incluido también un anexo que ofrece una sucinta reseña histórica del proceso de creación y organización del sistema educativo mexicano, desde la Independencia hasta el final del proceso revolucionario. Incluye también una revisión de las políticas que condujeron progresivamente al gobierno federal a centralizar los recursos, las decisiones y la operación de la educación básica nacional. Se incluyen elementos de análisis sobre las consecuencias políticas, administrativas y educativas de esta política.

La descentralización educativa en México es un proceso en marcha, la alternancia política, las coyunturas económicas y el debate académico inciden constantemente en su derrotero. En este documento se ha procurado asumir una postura crítica y sustentada respecto del rumbo y las políticas adoptadas.

CAPÍTULO I. LA DESCENTRALIZACIÓN CENTRALIZADORA (1992-2009)

En mayo de 1992 se hizo público el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), firmado por el gobierno federal, los estados y el SNTE. “*Hemos llegado al agotamiento del sistema educativo trazado hace ya 70 años*”, fue el diagnóstico.

El Acuerdo representa un pacto entre los poderes reales del sistema educativo – la SEP y el Sindicato - para “descentralizar” los servicios educativos sin que perdieran su integridad ni su carácter nacional. El gobierno federal se reservó las facultades decisorias que aseguran la uniformidad de los servicios educativos en todo el país. El SNTE, por su parte, conservó la titularidad de la representación y de la relación laboral con la SEP.

El modelo de “descentralización” seguido en México estuvo condicionado en su diseño e instrumentación por un conjunto de factores políticos: un régimen presidencialista, de partido único/hegemónico y con una estructura corporativa-clientelar. El caso mexicano se califica como un proceso de “descentralización lineal”, que parte del centro hacia la periferia, en el que la autoridad central preserva el control sobre los elementos decisivos del sistema educativo, a saber: la responsabilidad por los planes y programas educativos, la negociación salarial, los aspectos sustantivos de la carrera docente, así como el control de la mayor parte de los recursos fiscales, mientras que a los gobiernos locales se les delega los aspectos operativos y, acaso, la posibilidad de agregar contenidos propios al currículo. (Messina, 2008:24-25). Por todo esto, el mexicano es un modelo muy peculiar en el contexto de otros procesos de descentralización en América Latina.

Los acuerdos políticos fundamentales registrados en el ANMEB fueron fruto de la negociación del Ejecutivo Federal con el SNTE, más que con los gobiernos estatales. Los componentes del Acuerdo fueron parte de la concertación para sustentar la decisión de fondo: transferir la operación de los servicios educativos federales a los gobiernos locales, garantizando el carácter nacional del sistema educativo. El Acuerdo hizo coincidir este proceso, al que denominó *federalización*, con un amplio programa de reforma pedagógico-curricular de la educación básica y una reforma docente. Esto mezcló la transferencia de responsabilidades operativas-administrativas federales hacia las entidades, con un acto de reafirmación de la autoridad federal sobre la dirección técnica del sistema educativo ante los gobiernos locales. Además, los términos del Acuerdo resolvieron las demandas del SNTE en lo laboral (nuevo escalafón salarial para el magisterio nacional), en lo legal (titularidad de la representación de los trabajadores), en lo organizativo interno (su integridad como organización gremial nacional) y en lo político (su carácter como interlocutor de la SEP en las grandes decisiones sobre el sistema educativo).

El Acuerdo planteó cuatro estrategias:

- 1) Incremento del gasto educativo por parte tanto del gobierno federal como de los estatales;
- 2) Reorganización del sistema educativo, con dos ejes:

Federalismo educativo, que traspassa a los gobiernos estatales los establecimientos escolares, los recursos materiales y financieros de educación básica y normal, quedando al gobierno central la responsabilidad de la normatividad.

Participación social, que comprende a maestros, padres de familia y autoridades, para lograr una mayor vinculación de la comunidad hacia el correcto funcionamiento de las escuelas.

3) La reformulación de los contenidos y materiales educativos: reforma de contenidos y métodos en preescolar; programas de estudio y libros de texto de primaria, reimplantación del programa por asignaturas en secundaria, en lugar de áreas.

4) La revaloración de la función magisterial: actualización, salario profesional, vivienda, carrera magisterial y aprecio social por su trabajo.

En marzo de 1993 se publicó una reforma al artículo 3º constitucional y en julio del mismo año fue sancionada la nueva Ley General de Educación (LGE). En ella se ratificó de manera precisa el conjunto de decisiones pactadas en el ANMEB, además de que se oficializó una política de Estado en materia de equidad para la educación básica, así como definiciones respecto a la evaluación del sistema educativo. El gobierno federal conservó un papel preponderante en garantía del carácter uniforme y nacional del sistema educativo, partiendo de la premisa de que *“la diversidad que aparece con la autonomía estatal podría convertirse en una amenaza para el papel homogeneizador de la educación del Estado”* (Pardo, 1999). Por ende, las regulaciones y el papel preponderante del ejecutivo federal pretendieron justificarse en fines más amplios, como la equidad e igualdad de oportunidades.

La LGE fortaleció el papel protagónico del ejecutivo federal en el campo de las decisiones sustantivas para la dirección y conducción del sistema educativo nacional. Más aún, amplió y diversificó el ámbito de acción e intervención del gobierno federal hasta abarcar atribuciones técnicas como la planeación, la evaluación, el desarrollo de materiales educativos y libros de texto; administrativas, como el calendario escolar. La LGE no aludió a la “descentralización” como procedimiento jurídico-administrativo, sino que se enmarcó en el concepto de “federalismo” y en la noción de concurrencia de facultades entre la Federación y las entidades federativas. Así, la LGE no devolvió ni redistribuyó atribuciones a las entidades federativas, sólo transfirió la operación de los servicios educativos federales y asignó esa responsabilidad a las entidades federativas. *“En otras palabras, se centraliza el poder y se descentraliza la administración. Esa es la esencia del modelo formal de la descentralización educativa de México.”* (Ornelas, 1998)

En sentido estricto, ni el ANMEB ni la LGE plantearon una distribución de competencias federación - entidades federativas que remontase la diseñada en la Nueva Ley Orgánica de Educación de 1942 o en la Ley Federal de Educación de 1973. Por el contrario, la LGE actualizó e incrementó la asignación de atribuciones a la Federación (la función compensatoria o la evaluativa, por ejemplo) así como “todas las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación.”

Por su parte, las atribuciones asignadas a las entidades federativas sólo representan un correlato operativo-administrativo de las facultades normativas-directivas de la Federación. A las entidades *“...corresponden sólo funciones accesorias o meramente operativas, casi siempre condicionadas y sujetas a la supervisión del centro.”* (Latapí y Ulloa, 2000)

Con ello se limitaron las posibilidades para que las entidades federativas ejercieran una toma de decisiones autónoma, pues *“son escasos los márgenes en que los estados pueden hacer valer sus propias prioridades respecto a los niveles y modalidades escolares, adaptaciones curriculares o sistemas de actualización del magisterio.”* (OCE, 24-04-1999)

A través de la LGE la federación impuso a los gobiernos locales –de manera indirecta pero no ambigua—la obligación de “respetar íntegramente los derechos de los trabajadores de la educación y reconocer la titularidad de las relaciones laborales colectivas de su organización sindical en los términos de su registro vigente y de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes al expedir esta Ley” (artículo sexto transitorio). Pero no sólo eso, *“la federación trasladó a los gobiernos estatales algo más que la administración de escuelas y maestros. Transfirió las estructuras administrativas, los modos de operación, la normatividad técnica y administrativa, los manuales y las normas administrativas de la supervisión [...]*

Las entidades federativas recibieron el conjunto de pactos, acuerdos, usos y costumbres de la relación entre el gobierno federal y el SNTE que implican la co-administración de facto del sistema, con lo que los directores, supervisores y otros miembros del sindicato participan en decisiones sobre infinidad de cuestiones, como el nombramiento, permanencia o cambio de adscripción de los docentes; el nombramiento de funcionarios de la administración educativa...” (Tapia, 2004)

La “descentralización” se planteó como modelo que se pretendió universal. Un conjunto de medidas se aplicó de manera generalizada y unilateral a todas las entidades federativas, con independencia de sus diferencias. Por su parte, la recepción local de los servicios federales quedó sujeta a una serie de particularidades, por lo que el resultado fue heterogéneo. Las entidades federativas adoptaron formas y estrategias específicas para procesar la transferencia, aunque acotadas por el marco fijado a nivel central. Entre las particularidades de cada entidad federativa destaca su capacidad para realizar innovaciones en la gestión institucional o para crear una renovada política educativa local. La diferente magnitud “*de las responsabilidades adquiridas supuso para las autoridades educativas estatales importantes dificultades*” (Covarrubias, 2000) en muchos casos. Debían procesar la recepción en lo jurídico e institucional; luego, en lo laboral, para atender las diferencias en los esquemas de prestaciones laborales entre el personal estatal y el federal transferido.

Los servicios educativos federales se expandieron en el territorio nacional de manera diferencial entre 1920 y 1950. Dependió de la postura asumida y sostenida en el tiempo por los gobiernos estatales. En algunos casos las entidades entregaron sus servicios a la federación. En otros, los gobiernos locales sostuvieron sus servicios educativos, en competencia con los federales. En tres entidades existía un equilibrio entre la oferta estatal y la federal; en 29 entidades predominaban los servicios educativos federales, incluidas 11 en los que eran casi exclusivos.

En el proceso de transferencia, sólo cinco entidades recibieron los servicios federales a través de una Secretaría estatal. En este caso, los gobiernos locales asumieron de manera directa responsabilidades para conducir e integrar al aparato administrativo local los servicios federales transferidos. Esto implicó el ejercicio de su autoridad directa en materia financiera sobre las transferencias presupuestarias federales. En las otras 26 entidades fueron creados organismos descentralizados de la administración pública local para este propósito. Muchos gobiernos locales sólo atendieron los lineamientos establecidos por la federación en esa materia. Pero otros encontraron ventajas en el manejo financiero y presupuestal de los recursos federales transferidos, bajo la figura del organismo descentralizado (ODE).

Tabla 1.1 Situación de los servicios educativos en las entidades federativas de la República Mexicana

Situación previa al ANMEB (1990)	Entidades federativas	% escuelas de EB Federal 1990	% escuelas de EB Estatal 1990 a/	Entidad Receptora en 1992
Con sistema estatal (SE) inexistente o muy poco desarrollado	Oaxaca	98.4	0.2	ODE
	Hidalgo	97.4	0	ODE
	Tamaulipas	95.1	0.1	ODE
	Campeche	94.8	2.8	ODE
	Baja California Sur	93.6	0.4	S Est
	Querétaro	92.2	0.4	ODE
	Quintana Roo	87.9	5.3	ODE
	Aguascalientes	87.1	5.9	ODE
	Michoacán	86.7	8.4	S Est
	Morelos	85.8	2.5	ODE
	Colima	85.6	7.6	ODE
Coexistencia de sistemas federal (SF) y estatal (SE), con predominio del federal.	Tabasco	80.8	15.4	S Est
	Guerrero	79.8	18.4	ODE
	Nayarit	79.7	18.0	ODE
	Coahuila	79.0	12.6	ODE
	Yucatán	77.6	15.6	S Est
	Chiapas	77.1	20.5	ODE
	Sinaloa	76.8	19.6	ODE
	San Luis Potosí	76.5	20.5	ODE
	Guanajuato	75.1	18.7	ODE
	Puebla	72.5	20.6	ODE
	Zacatecas	71.0	27.0	ODE
	Sonora	70.7	20.7	ODE
	Tlaxcala	70.6	24.0	ODE
	Chihuahua	69.8	24.3	ODE
	Veracruz	69.8	27.4	S Est
	Durango	68.9	27.6	ODE
Jalisco	67.5	25.1	ODE	
Equilibrio entre (SF) y (SE)	Nuevo León	55.8	34.9	ODE
	Baja California	53.2	34.3	ODE
	Estado México	42.8	49.7	ODE

Fuente: EBSN F-1990. Cálculo propio; Arnaut, 1999. a/ La diferencia respecto 100% corresponde al sector privado.

“La presencia o ausencia de un subsistema estatal de educación básica y normal condiciona de diversas formas el proceso de federalización en sus dos momentos: el de la transferencia de las relaciones laborales y los servicios, y el de la integración en y al estado de los componentes del nuevo subsistema estatal en formación.” (Arnaut, 1999)

En todos los casos, los gobiernos locales debieron elaborar estrategias para establecer su autoridad formal sobre los servicios educativos federales transferidos. En cada entidad, según la correlación de fuerzas entre actores políticos con poderes reales —la burocracia y las secciones sindicales— se procesó la articulación de los servicios federales a la estructura de la administración pública local. En ciertos casos se “integraron” o “fusionaron” las estructuras administrativas previas en un plazo breve. En otros permanecieron varios años como estructuras paralelas. Incluso en algunos estados permanecen aún

separados los servicios federales transferidos y los de origen local. Las diferencias en el esquema de prestaciones laborales o la presencia de más de una sección sindical fueron factores que dificultaron el proceso. La construcción de la autoridad del gobierno estatal se relacionó con la posibilidad de formulación de una política educativa local, manifiesta en un proyecto de desarrollo educativo propio. Sin embargo, ahí entraron en juego tanto la disponibilidad de recursos técnico-profesionales como las capacidades para llegar a acuerdos políticos que llevaran a la construcción de una nueva gobernabilidad.

El SNTE no es una estructura monolítica. A su interior existen movimientos más o menos dominantes, más o menos hegemónicos, según la región y las diversas coyunturas locales, así como las relaciones y estructuras de poder al interior de las entidades federativas. Uno de los movimientos más extendidos es el agrupado en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Movimiento crítico de la dirigencia nacional y las posturas “institucionales” del SNTE. La Coordinadora es, además, un movimiento con estrategias de lucha radicales para expresar diversas demandas de los trabajadores de la educación, con énfasis en las salariales.

Tabla 1.2 Estados de la República Mexicana según secciones sindicales federal o estatal del SNTE, número de trabajadores; e identificación de la pertenencia a la CNTE (con *)

Estado	Secciones federales	Trabajadores	Sección Estatal	Trabajadores
Aguascalientes	1	12 589		
Baja California Sur	3	6 588		
Campeche	4	8 785		
Guerrero	14*	36 286		
Hidalgo	15*	37 034		
Michoacán	18*	45 070		
Morelos	19*	17 694		
Oaxaca	22*	45 713	59	
Querétaro	24*	12 563		
Tabasco	29	20 147		
Tamaulipas	30	36 115		
Distrito Federal	9*, 10*, 11 y 43	167 560		
Chiapas	7*	35 131	40*	11 153
Chihuahua	8*	27 005	42	13 916
Coahuila	5 y 35	31 112	38	10 668
Colima	6	6 921	39	1 204
Durango	12	13 842	44	5 498
Guanajuato	13	31 755	45	12 958
Nayarit	20	13 228	49	2 180
Puebla	23	37 531	51	13 257
San Luis Potosí	26	30 194	52	3 170
Sonora	28	19 421	54	8 606
Tlaxcala	31*	12 111	55	2 122
Yucatán	33	15 031	57	7 544
Zacatecas	34*	14 583	58	2 855
Baja California	2	16 815	37	12 362
Edo. de México	17	15 178	36*	45 778
Jalisco	16	38 339	47	m
Nuevo León	21*	23 447	50	21 478
Sinaloa	27	7 564	53	12 953
Veracruz	32	12 577	56	m

Fuente: Espinoza, 2008: 108-109.

La CNTE se opuso a la descentralización de los servicios federales, así como a la implantación de la reforma docente (programas de actualización y el programa de Carrera Magisterial; luego a las reformas a los planes de estudio; luego a la evaluación externa de los alumnos, así como a la evaluación de los docentes). La descentralización provocó conflictos en varias entidades federativas en el inicio y en años siguientes. Para resolverlos algunas entidades solicitaron el arbitraje del gobierno federal en varias ocasiones, por lo que éste se constituyó en garante de la solución de conflictos locales. La CNTE tenía mayor presencia en entidades que carecían de sistema educativo local, las cuales tenían ahora como un nuevo interlocutor al gobierno de la entidad.

A pesar de la transferencia de la operación administrativa de los servicios, la federación continuó regulando el crecimiento de los sistemas educativos locales a través de los criterios de financiamiento y transferencias presupuestarias, arraigados en los procesos de planeación y programación detallada. Más aún, el monto real de esas transferencias disminuyó paulatinamente, al mismo tiempo que los recursos asignados a las oficinas centrales de la SEP crecieron en el periodo (OCE, 24-04-1999). Así, en el periodo observado el gobierno federal sólo transfirió los recursos para los gastos del presupuesto “*irreductible*”, dedicado principalmente a salarios del personal, al tiempo que las entidades federativas no lograron hacer crecer de manera significativa sus contribuciones al gasto educativo. (Merino, 1998)

Los gobiernos de las entidades federativas, primero buscaron construir su autoridad y reconstruir la gobernabilidad del sistema educativo local, con vistas a implantar las políticas de reforma que sus márgenes de autonomía les permitieron; sus contenidos no siempre coincidieron con los de la reforma educativa federal, que también les correspondió operar y asegurar. Esto implicó que las entidades federativas que décadas antes entregaron sus recursos y competencias educativas a la federación recibieron *un modelo armado* de múltiples tramas institucionales, políticas y sindicales acerca de cómo organizar, administrar y controlar el sistema educativo local.

Las entidades, en este caso, tuvieron el reto de vincular la administración educativa de origen federal a la organización de la administración pública local. Unos la subordinaron a la estructura existente, como secretaría de educación, caso de Baja California Sur, en tanto que otros determinaron que permaneciera como organismo descentralizado de la administración pública local, por las ventajas que ello representa en materia de gasto público, como ocurrió en Aguascalientes.

Otros estados, que persistieron en sostener un sistema educativo propio paralelo al federal, se vieron en la situación de reorganizar el sistema educativo local, con el propósito de integrar o fusionar ambos sistemas en uno solo a través de estrategias de desarrollo institucional tal como ilustra el caso de Guanajuato. Sólo en algunas entidades se descubrieron y aprovecharon oportunidades para innovar tanto en el ámbito de la formulación de políticas educativas como en el de la definición de estructuras o estrategias organizacionales para la gestión de los servicios educativos. Este ha sido un proceso continuo y, con frecuencia, conflictivo al interior de algunas entidades.

Siete años después de la firma del ANMEB en 1999, diez entidades aún no realizaban la fusión jurídica de ambos sistemas, cuatro no tenían un único titular a cargo y ocho mantenían separadas las funciones de planeación y administración. En catorce de las entidades no se había alcanzado la fusión operativa en el nivel de educación básica. La federalización, como transferencia de los servicios administrativos del gobierno federal a las entidades, incrementó la heterogeneidad administrativa interna del sistema educativo nacional. La gestión local de los servicios educativos introdujo variables relevantes para la diversificación continua: al gobierno de cada entidad como agente tomador de decisiones de política educativa; a la relación del gobierno local con la o las secciones del SNTE (o afiliadas a la CNTE; o a ambas); a la burocracia de los servicios educativos transferidos o estatales. La historia de la transferencia de los servicios federales en estados como Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Morelos es una historia de conflicto sindical.

Con la descentralización, los gobiernos estatales recibieron no sólo los recursos y las obligaciones administrativas para mantener funcionando el servicio educativo. También recibieron estructuras de poder al interior de las instituciones transferidas. Heredaron los pactos corporativos entre la SEP y el SNTE, materializado en el conocido escalafón paralelo, por el cual el SNTE o las secciones estatales tenían acceso directo a los puestos de mandos medios y superiores de la administración educativa. La mayoría de los gobiernos estatales recibieron, en los institutos creados *ex profeso*, una burocracia tradicional procedente del viejo escalafón vertical del magisterio, por el cual los maestros en servicio lograban ocupar –de manera meritocrática– puestos administrativos de importancia. Además, una burocracia ampliada por las redes de funcionarios federales que transitaban de un estado a otro, sin un arraigo local pero con soporte central y

cuyas lealtades también se orientaban hacia el centro. Tales organismos heredaban una cultura institucional diseñada para obedecer los lineamientos del centro en la operación de políticas, programas y presupuestos. En tales instituciones no se había acumulado una capacidad técnica autónoma para planear, diseñar programas propios, o para formular innovaciones.

Tabla 1.3 Situación de los servicios educativos en las entidades federativas en el año 1999

Situación previa al ANMEB (1990)	Entidades federativas	Fusión jurídica SF y SE	Con mando unificado SF y SE	Área unificada en Planeación y Administración	Fusión operativa de SF y SE en EB
Con sistema estatal (SE) inexistente o muy poco desarrollado	Oaxaca	Si	Si	Si	Si
	Hidalgo	Si	Si	Si	Si
	Tamaulipas	Si	Si	Si	Si
	Campeche	Si	Si	Si	Si
	Baja California Sur	Si	Si	Si	Si
	Querétaro	Si	Si	Si	Si
	Quintana Roo	Si	Si	Si	Si
	Aguascalientes	Si	Si	Si	Si
	Michoacán	No	Si	Si	No
	Morelos	No	Si	Si	Si
Colima	Si	Si	Si	Si	
Coexistencia de sistema federal (SF) y estatal (SE) con predominio del federal	Tabasco	Si	Si	Si	Si
	Guerrero	Si	Si	Si	No
	Nayarit	No	No	No	No
	Coahuila	Si	Si	Si	No
	Yucatán	Si	Si	Si	Si
	Chiapas	No	No	No	No
	Sinaloa	No	Si	Si	No
	San Luis Potosí	Si	Si	No	No
	Guanajuato	Si	Si	Si	Si
	Puebla	Si	Si	Si	Si
	Zacatecas	Si	Si	Si	Si
	Sonora	Si	Si	Si	Si
	Tlaxcala	No	Si	No	No
	Chihuahua	No	Si	No	No
Veracruz	Si	Si	Si	No	
Durango	Si	Si	Si	No	
Jalisco	Si	Si	No	No	
Equilibrio entre (SF) y (SE)	Nuevo León	No	Si	Si	Si
	Baja California	No	No	No	No
	Estado México	No	No	No	No

Fuente: Barba (2000).

En la elaboración de política educativa, a los gobiernos locales se les presentó una disyuntiva: asumir las políticas, programas, proyectos, estructuras de poder y autoridad gestadas al interior de la SEP, en acuerdo con el SNTE, o construir las propias, particulares y pertinentes a sus condiciones locales, en tensión, lucha y finalmente, acuerdo con el SNTE.

Para el año 2009, en 28 entidades se dispone de una secretaría de educación, dentro del sector central de la administración pública local, como instancia responsable de los servicios educativos en su territorio. En tres entidades esa función fue asignada de manera exclusiva a un instituto descentralizado del gobierno local (Aguascalientes, Oaxaca y Quintana Roo).

De las primeras 28 entidades, sólo en 18 opera en forma exclusiva una Secretaría de educación estatal, a cargo tanto de los servicios federales transferidos, como los estatales. En 10 entidades coexisten la Secretaría de educación y un Instituto descentralizado, a cargo de los servicios federales transferidos. En esas diez entidades prevalecen tres situaciones diferentes: a) en 6 entidades el instituto opera bajo el mando unificado de la secretaría, con un mismo titular; b) en 2 entidades la secretaría coordina también al instituto descentralizado, con un mismo titular pero en ellas no había un sector educativo local previo al ANMEB (Morelos y Querétaro); 3) en 2 entidades los institutos son independientes de la secretaría de educación de la entidad, con un titular distinto al secretario (Estado de México y Nayarit).

Para hacer frente a las transformaciones operadas por efecto de la federalización, el SNTE mismo generó un proceso de reorganización adaptativo que le permitiera seguir cumpliendo los roles tradicionales en la gestión laboral del magisterio, a la vez que asegurar su permanencia como la organización sindical titular de la representación de los trabajadores del sector (Arnaut, en Pardo, 1999).

Reseña de algunos casos estatales en el proceso de descentralización educativa

Para ilustrar las diferentes circunstancias –tanto estructurales como coyunturales– en que las administraciones locales se encontraban al momento en que se llevó a cabo el proceso de descentralización, la manera en que le dieron curso a este proceso y la situación que presentaban los sistemas educativos estatales varios años después, se incluye una breve reseña de algunos casos. En ellos se podrán apreciar las diferencias, sustantivas y/o circunstanciales, que se presentaron en las diversas entidades. Cabe aclarar que son sumamente escasas las referencias recientes sobre esta materia y que trabajamos con las fuentes disponibles, por lo que la estructura y contenidos referidos en los distintos casos no son uniformes.

***Guanajuato*¹**

Guanajuato se resistió al proceso de centralización nacional operado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y mantuvo su sistema educativo local. La federalización sucede en Guanajuato cuando éste vive una aguda crisis política, derivada de un conflicto electoral de 1991. Los servicios federales transferidos en 1992 fueron recibidos a través de la creación de un instituto descentralizado del gobierno del estado. El primero representaba un tercio de los servicios, el segundo a dos tercios. Durante año y medio coexistieron ambas dependencias, bajo un esquema de competencia sin cooperación. Convivían también dos secciones sindicales, de maestros estatales y federalizados.

La competencia por dominar el sistema educativo entre ambas dependencias, generó las condiciones para la fusión institucional, decretada en enero de 1994. Por razones políticas y jurídicas, el instituto federalizado fue subordinado a la Secretaría de Educación estatal. Con un sólo titular, se construyeron las condiciones mínimas de gobernabilidad del nuevo sistema educativo, en un entorno conflictivo por las demandas de elecciones extraordinarias y las filiaciones políticas de la burocracia tradicional y sindicales-gremiales. Fue diseñado el programa de reforma “*Reorganización del sistema educativo de Guanajuato*”. Diseño construido al margen de los actores locales, de la burocracia tradicional, así como del sindicato.

¹ Para mayor referencia del caso puede verse: Fierro Cecilia y Guillermo Tapia (1999) “Federalización Educativa e Innovación. Una mirada desde Guanajuato” En: Carmen Pardo, (coord.) *op. cit.* y Claudia Santizo.

El programa de reforma se basaba en cuatro modelos de cambio: modelo escuela, modelo supervisión, modelo unidades municipales de educación (UMES), modelo oficinas centrales. La articulación de los modelos constituía un cambio global estructural de gran envergadura, con un planteamiento de ruptura. En 1995 entró en operación la nueva organización de la secretaría estatal de educación, plenamente integrada en una matriz funcional original.

Con la instrumentación simultánea de todos los modelos y programas de la reforma, en pleno proceso de campañas políticas y las elecciones en puerta, los actores con poderes reales en el sistema educativo reaccionaron contra la reorganización del sistema educativo. Encabezados por los supervisores y jefes de sector, los maestros del estado se movilizaron contra la implantación de las UMES y de los Centros de Desarrollo Educativo. Las dos secciones sindicales, articulando los intereses de los jefes de sector y supervisores, a su vez, se posicionaron contra el modelo de supervisión y la reorganización de las oficinas centrales. Tales movilizaciones se articularon, a la vez, con un movimiento de bases magisteriales que demandaba pagos de incrementos salariales no hechos efectivos y, por supuesto, con las campañas políticas, desde donde los candidatos vieron a la reforma como un problema a resolver.

El proyecto de reforma definido en tales términos no se llevó adelante; el equipo responsable de dicha propuesta fue removido en su conjunto por un nuevo titular de la secretaría de educación. Años después, en 1996, como parte de las negociaciones para la restauración, el gobierno del estado concertó lo necesario para publicar una nueva ley de educación local. La que en ese momento estaba vigente había sido publicada en 1976.

Aguascalientes²

Aguascalientes cedió sus escuelas al control federal de la SEP a partir de 1943. La federalización de la educación básica y normal coincide con el proceso electoral local para elegir gobernador. Tanto en la plataforma política del partido político ganador como en el plan de gobierno se diseñaron políticas educativas con la participación social coordinada por académicos locales y basadas en un diagnóstico de la equidad y eficiencia del sistema educativo, elaborado por un equipo procedente de la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA).

Al llevarse a cabo la firma del ANMEB, estaba por concluir el periodo del gobernador en turno y el estado carecía de un marco jurídico apropiado para hacerse cargo de los servicios educativos, por lo que se expidió un decreto para la creación del Instituto de Educación Básica y Normal en el Estado, organismo público descentralizado que tendría la misión de asumir la dirección de los servicios de educación básica, de educación normal y los que se decida sean incorporados posteriormente, así como constituirse en autoridad en materia educativa. A partir de 1993 se llama Instituto de Educación de Aguascalientes.

El sindicato manifestó su desacuerdo con los nombramientos del titular y otros directivos del Instituto. El nuevo gobernador promovió que un grupo plural formulara el Programa Estatal de Educación, que formó parte del Plan Estatal de Desarrollo 1992 – 1998. Este programa tomó en consideración los resultados del Diagnóstico de indicadores de eficiencia y equidad de la educación básica, elaborado expresamente. Se propuso estimular la participación social con la idea de profundizar la federalización reconociendo y fortaleciendo al municipio como entidad soberana que puede hacerse cargo de su propio sistema educativo.

La formulación de una Ley Estatal de Educación se prolongó hasta enero de 1997, siguiendo un proceso ampliamente participativo a través de foros con padres de familia, académicos, funcionarios y docentes y bajo la coordinación de la Sección 1 del SNTE. Una vez en el Congreso estatal la propuesta

2 Para profundizar en el estudio del caso Aguascalientes, puede referirse a: Zorrilla Fierro, Margarita (1999). “Descentralización e innovación educativa en Aguascalientes, 1992-1998. De un modelo armado a un modelo por armar”. En: Carmen Pardo, (coord.) op. cit.

consensuada, ésta fue cuestionada tanto por la sección sindical local como por el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, que entre otras cosas cuestionaban la propuesta de municipalización y las tareas del sistema de evaluación, así como algunos artículos sobre la participación de los padres de familia y la separación de los sistemas de formación y actualización de docentes. Con la mediación del Instituto de Educación se llegó a un acuerdo y la Ley fue promulgada en marzo de ese año.

En ese primer periodo de reforma educativa se buscó innovar en varios campos: lo normativo y legislativo; la reorganización del servicio de educación básica a partir de la supervisión escolar, el sistema de información educativa y el de actualización de maestros, la escuela para padres de familia y el sistema de evaluación, entre otros.

Uno de los proyectos clave fue la renovación de la supervisión escolar, con miras al cambio de una gestión burocrática hacia una administración enfocada en la escuela y el aprendizaje de los estudiantes. Para ello se reconfiguraron las zonas escolares en zonas de educación básica (ZEB) y se regionalizaron sus servicios, con el propósito de acercar a la autoridad educativa a las escuelas, maestros, alumnos y padres de familia.

Oaxaca

El sistema educativo estuvo bajo control federal desde 1937. Cuando se instaló la Delegación General de la SEP en el estado, en 1978, su primer delegado fue un funcionario del Programa Federal de Construcción de Escuelas, dada la carencia de cuadros técnicos en la entidad. Su nombramiento fue cuestionado por la Sección 22 del SNTE y, con apoyo del CEN de la organización se logró su destitución. A partir de ese momento la Sección sindical peleó por colocar en los puestos directivos a maestros y no a “gente ajena al sector”.

En 1980 la Sección inicia una nueva embestida con demandas de mejoras salariales y la renuncia del titular de la SEP en el estado. La situación fue aprovechada por maestros simpatizantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), organización opositora nacida dentro del propio sindicato un año antes en Chiapas, quienes avanzaron en sus posiciones hasta alcanzar la dirección sindical oaxaqueña en febrero de 1982. La Sección se afilió formalmente a la Coordinadora al año siguiente.

Desde el principio del proceso de descentralización iniciado por Miguel de la Madrid, la Sección manifestó su oposición, por considerarlo una medida de austeridad impuesta a México por el FMI y que llevaría a una mayor desigualdad entre los sistemas educativos estatales.

A pesar de que experimentó un importante crecimiento entre 1970 y 1980, Oaxaca presentaba en 1990 una cobertura de 76% en educación primaria, muy inferior al 87% del promedio nacional.

La firma del ANMEB ocurrió, como en otras entidades, en tiempos de transición en el gobierno estatal. Pocos días después de ese evento el gobernador del estado autorizó a la Sección 22 un crédito por 2 500 millones de pesos para la constitución de un fideicomiso que otorgaría a los empleados del sector “créditos a la palabra”.

El nuevo gobernador estableció como ejes de su gobierno en la materia modernización educativa y el fortalecimiento de las identidades culturales, conciliando de alguna manera los fines de la descentralización y la realidad predominantemente indígena del estado de Oaxaca. Por lo que toca al programa estatal de Educación, *“extraoficialmente se dijo que en la elaboración del plan detallado participó un equipo de trabajo especializado, coordinado desde la Unidad Ajusco de la Universidad Pedagógica Nacional, bajo la responsabilidad del entonces rector, maestro Olac Fuentes Molinar.”* (Ruíz, 1999)

Como lo hicieran otros estados, en Oaxaca se creó un Instituto encargado de recibir los servicios educativos de parte del gobierno federal: el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, cuyo reglamento interno, expedido hasta enero de 1998, estableció una estructura orgánica muy similar a la transferida en 1992. La Sección 22 buscó influir en los nombramientos de algunas jefaturas de área, así como diversas acciones orientadas a la construcción de una “propuesta de educación alternativa”, entre las cuales sobresale la fundación del Centro de Estudios y Desarrollo Educativo (CEDE-22). Estas iniciativas no prosperaron.

Baja California

A partir de la firma del ANMEB, la Secretaría de Educación y Bienestar Social (SEBS) fue sometida a cambios profundos en su estructura organizativa: desaparecieron las dependencias encargadas de Planeación, Infraestructura Educativa y la coordinación Administrativa, que operaban como *staff* del secretario, y cuyas funciones pasaron a otras áreas.

El gobernador panista, primer gobernador procedente de un partido de oposición en México, electo en 1989, demoró la firma del ANMEB hasta diciembre de 1992, pues quería asegurarse de que cada elemento descentralizado fuera acompañado de los recursos financieros correspondientes. Insistió también en que los líderes sindicales locales participaran en las negociaciones, a pesar de la resistencia del gobierno federal. Ello a pesar de que los conflictos entre el gobierno del estado y la sección local del sindicato habían conducido a la renuncia del primer secretario de Educación designado por el gobernador.

En diciembre de 1992 se creó el Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos, ISEP, como organismo descentralizado para asumir el control de los servicios educativos transferidos al estado. Simultáneamente se modificó de manera sustancial la estructura orgánica de la SEBS, que pasó de tener 23 componentes –entre direcciones, coordinaciones, etc.- en 1990 a 43 en 1995.

Al crecimiento que al sistema educativo estatal significó la reestructuración de la SEBS, se sumó el que implicó la creación de ISEP, cuyo aparato administrativo comprendió 83 áreas derivadas de los servicios educativos transferidos (Reyes, 2003). A la fecha aún prevalecen ambas instituciones.

Nuevo León

Este estado, localizado al norte de México, contaba con un sistema educativo estatal y uno federal antes de la firma del ANMEB. Los indicadores de ambos sistemas colocaban a Nuevo León entre los primeros lugares en términos de gasto por alumno, promedio de escolaridad, atención a la demanda, eficiencia terminal, etc. (Mejía en Pardo, 1999). Los buenos resultados educativos de la entidad son atribuidos a los relativamente altos salarios de los docentes, a la estabilidad laboral garantizada por las respectivas secciones del SNTE, alineadas al partido en el poder y a cierta desvinculación entre ambos sistemas y de sus responsables respecto de sus respectivas autoridades: la SEP y el gobernador del estado.

La firma del Acuerdo coincidió con la llegada de un nuevo gobernador, familiarizado con el sector y cuyo proyecto de gobierno se basa en la perspectiva de la “calidad total”, con base en la cual, reorganizó e integró aceleradamente ambos sistemas en uno. Se promovió la incorporación de las escuelas a este enfoque, con relativo éxito. Las autoridades federales dieron importantes apoyos al equipo encargado del proyecto educativo.

El sindicato logró la homologación de los docentes transferidos al estado, pero la quiebra del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado provocó la protesta de los docentes estatales, lo que aparentemente influyó en la victoria de la oposición en las siguientes elecciones para gobernador.

En junio de 2008 el gobernador del estado y los titulares de las dos secciones del SNTE firmaron el Acuerdo de Creación del Instituto de Investigación, Innovación, y Estudios de Posgrado para la Educación “concebido como una plataforma institucional para desarrollar iniciativas, metodologías y servicios de apoyo que permitan fortalecer, de manera directa, los recursos educativos al alcance de los maestros, los padres de familia, las autoridades educativas y los demás actores sociales comprometidos en el quehacer educativo, dentro del ámbito concreto de las escuela” y que entró en operación en septiembre de ese año.

Tlaxcala

La Dirección de Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP) se transformó en Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala (USET). Este órgano descentralizado del gobierno estatal, se encargó de la recepción de los servicios transferidos.

Poco después, el nuevo gobernador se propuso reorganizar el sistema educativo estatal, unificar el mando, evitar duplicidades y propiciar la desconcentración educativa a través de unidades regionales. En consecuencia, designó como a un mismo funcionario como director de la USEP y titular de la SEPE, aunque sin alternar las líneas de mando ni modificar mayormente las estructuras de cada dependencia, lo que generó una serie de duplicidades en el sistema educativo estatal. *“No se consideró la posibilidad de fusionar en una sola estructura administrativa a los organismos encargados de la operación de los dos subsistemas estatales, ni aún una integración parcial que, unificando los mandos altos, conservara la división a niveles organizativos inferiores. Creemos que esto se debió la resistencia de ambos cuerpos burocráticos a ceder terreno en el control de sus respectivos ámbitos de responsabilidad.”* (Veloz, 2003)

En el ámbito laboral tampoco hubo cambios sustantivos: se homologó el sueldo base de los trabajadores de la educación de ambos subsistemas, aunque se mantuvieron diferenciadas las prestaciones de seguridad social. Los trámites escalafonarios, por su parte, siguieron regidos por sus respectivos reglamentos. No obstante lo anterior, la secciones sindicales se unieron para presentar una serie de demandas que, al no encontrar respuesta por parte de las autoridades, llevaron al descontento magisterial, el que a su vez dio lugar al surgimiento de dos corrientes dentro del sindicato: *Nuevo Sindicalismo* y el *Frente por la Unidad del Movimiento Tlaxcalteca* y, más tarde, el *Movimiento de Bases Magisteriales*, que se adscribió a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Este Movimiento tuvo importantes logros.

El conflicto sindical se desarrolló paralelo a un intento del gobierno del estado por descentralizar los servicios educativos mediante la creación de Coordinaciones Educativas en cada municipio; se responsabilizó a los ayuntamientos de los servicios educativos que en su municipio se prestaran.

La idea no prosperó y se emprendió en su lugar un programa de desconcentración gradual de los servicios de educación básica. Para ello se crean las coordinaciones educativas municipales, a las que en principio se transfieren servicios relacionados con la planeación, recursos humanos, pago de remuneraciones y recursos materiales, pero que se prevé asumirán también las atribuciones señaladas a los municipios en el ANMEB,

“pero también otras no consideradas en él: dirigir y operar los servicios antes mencionados, operar el sistema de información para la planeación y el de estadísticas, además de administrar los recurso humanos, materiales y financieros destinados a los servicios educativos desconcentrados. De manera particular, en el Acuerdo de la Junta de Gobierno [de la USET] se señalaba que las coordinaciones educativas deberían contribuir ‘a mejorar los procedimientos de control, verificación y seguimiento que permitan conocer con objetividad, precisión y regularidad el desarrollo del servicio educativo a nivel municipal’, lo que implicaba un ajuste en la función de supervisión, desempeñada tradicionalmente por personal sindicalizado con mayor lealtad a la

organización sindical, de la que podría depender su carrera laboral, profesional, sindical e incluso política, que a la dependencia gubernamental.” (Veloz, 2003)

La resistencia sindical contra esta iniciativa sumó a las fuerzas de las secciones institucionales y a las disidentes, estatales y federalizadas, que veían afectada su capacidad de gestión si se acercaban las oficinas administrativas a los maestros de cada municipio, al tiempo que se multiplicaban sus interlocutores al agregarse a estos los coordinadores municipales, pero sobre todo temerosas de que las tareas como la tramitación de ‘incidencias’ y el ausentismo del personal fueran realizadas por personal de confianza en lugar de los supervisores y jefes de sector. Los acuerdos nunca entraron en vigor.

“En el caso de Tlaxcala, el desarrollo de la federalización de la educación básica a que dio lugar el ANMEB siguió las pautas básicas delineadas por la burocracia educativa federal, que ya desde la puesta en marcha de las políticas de desconcentración y descentralización de sexenios anteriores había logrado tomar el control del sistema educativo estatal a través de las funciones de planeación y programación. Esto es, la recepción de los servicios educativos se realizó por parte de un organismo descentralizado que funcionó de manera paralela a la dependencia estatal responsable del sector educativo. Así pues, el cambio más importante en lo que se refiere a la reorganización del sistema en el estado fue el cambio de estatus jurídico de la dependencia antes federal – con implicaciones por demás importantes, sin duda – pero que no ha dado lugar a una reestructuración mayor del sistema.” (Veloz, 2003)

La reforma educativa y la centralidad de la SEP

La breve exposición del proceso seguido en algunas entidades de la república nos permite, con Ezpeleta reconocer que en el futuro, *“las estrategias de implantación que se piensen, serán definitorias para resolver la integración sustantiva de nuevas prácticas o su superposición formal, sin engarces con lo existente”.* (Ezpeleta, 1997)

El gobierno federal formuló un conjunto de políticas educativas para la mejora de la calidad de la educación básica. Tal como se señaló al inicio, además de la “descentralización” y de manera simultánea, se han desarrollado tres procesos de reforma educativa, cada uno con su lógica, sus procedimientos y sus tiempos: a) La reforma pedagógica curricular que afectó a la educación preescolar, primaria y secundaria (en dos momentos, las reformas de 1993 y las reformas posteriores a 2004 en preescolar, de 2006 en secundaria; y de 2009 en primaria); b) La reforma docente - Carrera Magisterial y programas de actualización docente-; y c) La reforma de la escuela, de su organización y funcionamiento.

En general, la reforma educativa mexicana privilegió dos grandes órdenes del funcionamiento del sistema educativo. La *reforma pedagógica* (currículo, planes y programas de estudio, materiales de estudio, evaluación del aprendizaje) y la *reforma docente* (formación y actualización docente; evaluación docente asociada a un nuevo tabulador salarial). En un segundo momento, de manera paulatina y progresiva fueron desarrollados planteamientos para la *reforma de la escuela* (la gestión de la escuela, la función directiva, el trabajo en equipo, el proyecto educativo escolar, la participación social en la escuela).

Al mismo tiempo fueron desarrollados programas de intervención que buscaron incidir en el currículo y en el funcionamiento regular organizativo curricular de las escuelas de educación básica. En el primer caso se ubicaron, por ejemplo, el Programa Nacional de Lectura, las Bibliotecas de Aula, los programas curriculares de Formación Cívica y Ética. En el segundo caso, el Programa de Integración Educativa y la reforma de la organización de las escuelas de educación especial, a partir de la creación de las Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación regular (USAER) y el establecimiento de los Centros de Atención Múltiple (CAM). A partir de 2002 se implementó el Programa de Escuelas de Calidad (PEC).

Más recientemente se impulsaron programas como *Enciclomedia* – conjunto de recursos tecnológicos para el trabajo docente en el aula; *Escuela Segura*; o las *Escuelas de Tiempo Completo*.

Aunque también hubo indicios de la construcción de una reforma sistémica, al afectar a un conjunto amplio de insumos del sistema tales como planes y programas, materiales educativos, docentes, así como a algunos de sus procesos: organización y gestión institucional y gestión escolar, si se observan de manera analítica tales indicios, lo que se desarrolló fue una yuxtaposición de múltiples procesos de reforma, en la que cada uno tuvo premisas, estrategias y tiempos diferentes. Es decir, cada proceso de reforma tuvo una lógica de diseño e implementación distinta, misma que refiere las diversas racionalidades de los grupos de poder burocráticos al interior de la SEP, con frecuencia en pugna entre sí.

En contraste, tanto la administración educativa federal como las locales, en la mayor parte de los casos, buscaron que los docentes cambiaran sus maneras de enseñar y que las escuelas modificaran su organización y funcionamiento, pero las burocracias educativas sólo se ocuparon de la implantación de los programas de intervención, sin el tiempo y las condiciones para transformar su propias lógicas de acción, aunque muchas de ellas hubieran reestructurado su organización por efecto de la descentralización.

En síntesis, se puede caracterizar a la reforma educativa mexicana de los noventa -y sus continuaciones en la década actual- como un complejo dispositivo de intervención que ha supuesto un activismo, múltiple y diverso, en un marco de rigidez operativa burocrática, al no transformarse la normatividad ni las estructuras que dan soporte a los procesos básicos. Esto es, se trata de una reforma que introduce, suma y agrega componentes, pero que no ha modificado las normas básicas de operación del sistema educativo ni, mucho menos, de las escuelas. Se trata de una reforma que hizo más compleja la organización, operación y funcionamiento del sistema educativo pero que no logró perpetrar cambios significativos en las prácticas docentes y de gestión de las escuelas. (Tapia, 2004)

CAPÍTULO II. LA ESCUELA EN EL NUEVO ORDEN POLÍTICO-INSTITUCIONAL

La reforma de la escuela

A partir de 1994 la SEP y varios gobiernos estatales formularon planteamientos sobre la centralidad de la escuela en la definición de políticas educativas. Sin embargo, dicha centralidad se concretó en enfoques diferentes, contradictorios incluso en algunos aspectos. En el marco de un currículum nacional, con libros de texto y evaluaciones nacionales, ninguno de estos enfoques dio cabida a la posibilidad de que cada centro formulara y gestionara una política curricular propia.

A diferencia de otros países, en México se hizo referencia a la autonomía escolar al tiempo que se mantuvo el rígido planteamiento sobre el carácter nacional del currículum y sin asumirla como una modalidad de descentralización institucional. Se enfatizó su carácter necesario e indispensable como medio para la mejora de la calidad de la educación sin adoptar una definición precisa de autonomía en términos técnicos, administrativos, políticos e incluso jurídicos. Un elemento clave en la definición operativa de la autonomía escolar fue el llamado proyecto escolar o proyecto educativo escolar, como instrumento con base en el cual las escuelas podían tomar decisiones sobre los cursos de acción a partir del reconocimiento de sus problemática específica.

Hasta el presente no existe una definición, con carácter oficial en el orden federal o local, de lo que se ha de entender por autonomía escolar³, pero de manera general en México se acepta que refiere a la capacidad de las escuelas para tomar decisiones sobre su proyecto educativo, así como sobre su organización y funcionamiento, dos de los siete ámbitos en los que se ha reconocido que la autonomía escolar puede concretarse. (Marchesi, 2003)

A partir de 1996 la SEP diseñó e implantó un programa dirigido a la transformación de la gestión de la escuela primaria. Operó primero en cuatro entidades federativas. Luego expandió su cobertura en varias etapas a las 32. Desarrolló un planteamiento de Proyecto Escolar que fue difundido a un universo creciente de escuelas de educación básica hasta el año 2003 incluso. Al mismo tiempo, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) desarrolló otro planteamiento de Proyecto Escolar, introducido en el universo de las escuelas participantes en una serie de programas compensatorios. De manera simultánea, en varias entidades fueron desarrollados planteamientos metodológicos para el proyecto escolar (Guanajuato, Colima, Coahuila, Nuevo León) e incluso en otras entidades se adoptaron modelos de *proyecto educativo de centro* o de *Plan educativo institucional* afines a planteamientos metodológicos desarrollados en España, en Colombia o en Argentina.

En la administración federal 2000-2006, el Programa Nacional de Educación planteó que las escuelas habían de mejorar como organizaciones, que eran los espacios en donde actuaban los agentes y se desarrollaban los procesos educativos dentro de una historia y cultura institucionales que mediaba cualquier disposición normativa o política. Se formuló el *Programa Escuelas de Calidad* (2002), que implicó un

³ Cfr. SEP (2006) Orientaciones generales para la elaboración de la normatividad en las entidades federativas. Del gobierno y funcionamiento de las escuelas de Educación Básica. México. Este documento representa el avance más significativo en las definiciones normativas y políticas institucionales sobre las escuelas de educación básica. No utiliza y por tanto no define lo relativo a la expresión autonomía escolar por sus diversas implicaciones. Sin embargo, contiene un planteamiento claro sobre lo esencial. (SEP, 2006)

cambio cualitativo y una fuente de tensiones al interior de la administración educativa federal y de los estados. El programa recuperó y puso a prueba elementos asociados a la autogestión al dotarlas de una cantidad de dinero y exigirles un proyecto escolar, así como rendición de cuentas. Planteó como propósito y exigencia, la mejora de la organización y funcionamiento de las escuelas, el trabajo en equipo de los profesores, el liderazgo directivo y la colaboración con los padres de familia, como condiciones para mejorar las prácticas de enseñanza. Antes de este programa, la administración educativa federal había considerado a las escuelas como simples operadoras de los dictados federales, ahora empezó a considerarlas como sujetos de cambio.

El planteamiento de la centralidad de la escuela para el proceso de formulación de políticas, se expresó en el diseño e implantación de programas y proyectos dirigidos a las escuelas, para ser operados por ellas. Se trata de programas formulados tanto por la SEP en el orden federal, como por los gobiernos y las autoridades educativas locales.

La Ley General de Educación (1993), estableció que el gobierno federal cumpliera funciones compensatorias. Así surgieron los programas compensatorios destinados a zonas de mayor pobreza y a cargo de CONAFE). Otros programas se sucedieron desde entonces, a partir de los objetivos y metas de los programas sectoriales (1994, 2000 y 2006) derivados del Plan Nacional de Desarrollo: Programa Nacional de Lectura; Programa de Educación Cívica y Ética, (que culminó como asignatura del plan de estudios); Programa Nacional de Actualización de Profesores (Pronap); Programa de Integración Educativa, Programa de preescolar y primaria para niñas y niños jornaleros agrícolas migrantes (PRONIM); Programa de Educación Binacional; Propuesta Educativa Multigrado (PEM); Enciclomedia; Programa Formación Ciudadana hacia una Cultura de la Legalidad; Programa de Escuela Segura; Programa de Escuelas de Tiempo Completo⁴. Todos ellos diseñados y dirigidos por la SEP federal, para ser operados por los gobiernos locales a través de las escuelas. Algunos programas han estado dirigidos especialmente a la educación primaria, otros a la telesecundaria.

Luego de varios años de implantación de las políticas y programas federales se cuestionaron sus resultados. Entre los elementos más focalizados por la crítica de fondo están los procesos de implantación, así como la subsistencia del entramado político, institucional y sindical, que no ha sido modificado ni en las escuelas ni en su ámbito más cercano, la supervisión escolar.

La reforma educativa mexicana, especialmente a partir del año 2000, se propuso reformar la escuela. Para ello echó mano del enfoque de *escuelas efectivas* como marco para entender los factores que inciden en las buenas escuelas y adoptó algunos de sus principios. El nuevo paradigma ofreció un modo de entender el cambio educativo basado en la escuela, que se complementó con una manera de abordar la actualización permanente y la formación en servicio del profesorado, también basada en la escuela. Ambos modelos se insertaron, sin embargo, en el marco de un currículo nacional determinado hasta en sus mínimos detalles⁵.

Todos esos cambios permiten observar que la reforma de la escuela y de la enseñanza se ha encontrado atrapada entre dos lógicas en pugna. Una lógica, la tradicional de operar de la administración educativa (centralizada, burocrática, vertical a través de programas), que pretende que las escuelas lleven a cabo lo

⁴ En algunos momentos, junto con los programas interinstitucionales (relacionados con otras secretarías, como la de Salud, la de Desarrollo Social –Progres, después, Oportunidades–, la de Marina o de Ecología y Medio Ambiente), han llegado a representar más de 35 programas simultáneos dirigidos a las escuelas de educación básica. Véase SEP Informe de Labores –varios años; e Informe de Rendición de Cuentas, 2006. (Otras fuentes consideran que pueden llegar hasta a 86 los programas que se operan con apoyo en los planteles).

⁵ Por medio de los planes y programas, los libros para el maestro, los libros de texto para los alumnos y un instrumento de control llamado Avance programático, mismo que deben llevar los profesores con supervisión del director escolar y, con frecuencia, del supervisor de zona. El único currículo flexible es el de la educación preescolar.

que aquélla establece por las vías normativa y administrativa. Así, se cosifica a las escuelas al considerarlas como depósitos de la reforma, en los que se sitúan los programas federales a ejecutar. La otra lógica, la que procura constituir a las escuelas como agentes de su propio aprendizaje y transformación, capaces de dialogar con las iniciativas externas y producir las adecuaciones pertinentes a su realidad y necesidades concretas, lo que supone que la administración deberá transformar sus modos de actuación y de relación para con los planteles. Esto último, si bien representa el discurso principal de la reforma y se asienta en la literatura internacional sobre la autonomía de los centros escolares, no sólo no ha ocurrido sino que no contamos con propuestas ni proyectos encaminados a este propósito desde la administración central o de los estados.

La relación vertical descendente de lineamientos e instrucciones

Los programas federales detallan los objetivos, contenidos y procesos por los cuales se han de ejecutar por parte de las autoridades educativas estatales. Es frecuente que estos elementos se expresen mediante las *reglas de operación* de los programas⁶.

Cada programa federal integra un ‘equipo técnico’ nacional y exige que cada entidad integre un ‘equipo técnico estatal’ (ETE) responsable de su implantación y operación. Este equipo suele integrarse por profesores en activo que son comisionados al programa. Sea por su perfil y experiencia académica, sea porque simplemente están disponibles para ello. Los equipos tienen que interactuar con la estructura de direcciones y departamentos de cada nivel educativo y con sus respectivos equipos de trabajo; los supervisores y su personal y, en ocasiones, con los directores de las escuelas del universo que ha de cubrir cada programa. Ha habido programas cuyos responsables no interactuaron con la estructura, sino que han llegado de forma directa a las escuelas, en una etapa de su desarrollo. Ese fue el caso del programa “La gestión de la escuela primaria” entre 1996 y 1998 y del Programa de Escuelas de Calidad, entre 2002 y 2003. El resultado de tal modo de proceder fue el progresivo aislamiento de escuelas, docentes y directivos, respecto de los apoyos que supervisores, auxiliares técnicos o jefes de sector pudieran procurarles para el desarrollo de sus proyectos escolares. Se identificó, en consecuencia, el peso “de la estructura” en las posibilidades de innovación en la gestión escolar.

Aunque con frecuencia se plantearon como programas con altos grados de innovación, la mayoría han sido implantados con estrategias del tipo arriba-abajo y, más aún, de carácter cerrado, esto es, no son susceptibles de modificación por parte de los equipos técnicos ni mucho menos por los supervisores o directores escolares. Este carácter cerrado de los programas ha llevado a establecer una relación jerárquica y de tipo burocrático con las escuelas y su personal. Más de un programa ha sostenido que la misión del equipo técnico estatal es instalar el programa en las escuelas y ver que sea asumido y utilizado por el personal docente y directivo, tal y como fue previsto.

Los puntos de contacto entre los equipos técnicos, el personal de la supervisión escolar y los directores son esporádicos. Más intensos al arranque del programa, menos frecuentes conforme avanza la implantación. Generalmente se caracterizan por una comunicación asimétrica de los objetivos a cumplir, una lista de actividades a ejecutar y una descripción de informes a rendir cada cierto tiempo. En la medida en que cada uno cumple con su parte, particularmente en lo relativo a rendir informes, el proceso se califica de exitoso.

⁶ Por ejemplo: Programa Escuelas de Calidad; Programa Nacional de Actualización de Profesores; Programa Nacional de Lectura, Programa de Integración Educativa. Las reglas de operación se establecen en aquellos programas federales que transfieren recursos fiscales federales a las entidades federativas, evaluables y auditables con base en los lineamientos del Congreso de la Unión.

La falta de una relación más académica entre los actores, de diálogo entre ellos, no sólo se puede explicar por la naturaleza ‘cerrada’ de los programas en implantación; tiene que ver también con la ausencia de un actor con las funciones y los conocimientos, habilidades y actitudes para realizar una tarea de asesoramiento a las escuelas.

En el caso mexicano son cinco los agentes externos –de distinto origen y estatus administrativo y con diversa cobertura territorial- que realizan labores de asesoramiento. 1. Los Equipos Técnicos Estatales de programa (cobertura estatal); 2. Las Mesas técnicas de las direcciones de nivel educativo (cobertura estatal); 3. El servicio de Supervisión escolar y su personal (cobertura por zona escolar); 4. Los Centros de Maestros (cobertura por región o municipio) y 5. Los Servicios de Educación Especial e Integración Educativa (cobertura por zona de educación especial).

Sólo dos de estos agentes tienen delimitado su campo de actuación, los asesores de formación y los asesores psicopedagógicos. En ambos casos su experiencia, en algún grado, les ha permitido definir y consolidar modelos y estrategias de asesoramiento. El desafío es precisar los modelos y estrategias de actuación en el caso de los otros tres agentes restantes: equipos técnicos estatales, mesas técnicas de nivel y personal de supervisión escolar, ya que su proximidad a las escuelas y su capacidad de interacción con las mismas suele diferir entre ellos. Así, por ejemplo, la supervisión requiere de un modelo de actuación diferente al de los equipos técnicos de nivel, dependiendo de la materia que traten en su relación con las escuelas.

Son muchos los factores que intervienen para que un profesor sea comisionado a la labor técnica, no solo el ser un destacado y experimentado profesor frente a grupo y reconocido por sus logros en la enseñanza. También cuenta el que tenga buenas relaciones con personal de la administración o del sindicato, méritos políticos o sindicales, conflictos disciplinarios o problemas de salud. Los miembros de los equipos técnicos de programa o proyecto han sido comisionados a partir de su plaza original como profesores, para realizar actividades técnicas de apoyo. No tuvieron una formación inicial o formal en el servicio para la labor de asesoramiento. Sólo cuentan con su experiencia y capacidad para superar los obstáculos que se les presentan al momento de interactuar con miembros de la supervisión escolar y de las escuelas.

En el ámbito de la administración educativa federal se estableció en los años ochenta la figura del Auxiliar Técnico Pedagógico (ATP), como parte de la estructura organizativa de la supervisión escolar. Sin embargo, nunca fue creado como puesto en términos laborales administrativos, con descripción de su perfil, de sus funciones o de las evaluaciones requeridas para acceso o permanencia en él. A pesar de ello, se nombró así al personal docente comisionado a la supervisión escolar y a los equipos técnicos estatales, responsables de la implantación de programas federales. Los ATP son profesores que por distintas razones han sido comisionados de su labor de enseñanza frente a grupo a tareas de auxilio al supervisor de zona escolar. Las funciones nunca fueron bien definidas para este nombramiento, por lo que las tareas que desempeñan están sometidas a la discrecionalidad de su jefe inmediato. Por lo general, muy pocas están relacionadas con la tarea profesional de asesoramiento.

Durante 2004 y 2005, la administración federal estableció los Exámenes Nacionales para Maestros en Servicio (ENAMS), para valorar los logros alcanzados por cada profesor dentro del programa nacional de actualización y, con base en ellos, ofrecer certificaciones y algunos estímulos al personal destacado. Entre esos exámenes se aplicó uno destinado a los ATP, denominado *Asesoría Técnico Pedagógica en las escuelas de educación básica*, que si bien tuvo un carácter diagnóstico, da cuenta de que la administración adoptó una decisión sobre la clase de asesoramiento que busca desarrollar⁷.

⁷ Este examen se basa, en lo referente al asesoramiento, en varios capítulos del libro coordinado por Jesús Domingo Segovia *Asesoramiento al Centro Educativo. Colaboración y cambio en la institución* (Octaedro, 2001). También editado por la SEP en 2004, y distribuido a los Centros de Maestros.

Durante 2005 la administración federal coordinó una comisión para definir las *Orientaciones generales para construir y operar el servicio de asesoría académica a la escuela (SAAE)*. Este es un documento indicativo para que las autoridades locales precisaran la normatividad laboral, técnica y administrativa que permita establecer de manera formal este servicio de asesoramiento como un quehacer especializado. Luego de ese documento la administración federal dejó de aludir al ATP como asesor. Les llama ahora personal comisionado a labores técnicas. Esto es así porque la estructura laboral, administrativa y normativa no daba el sustento formal –legal y académico- para hablar de la figura del asesor.

Planificación y evaluación

Desde el inicio de la década de 1970 se introdujo en la SEP la planificación educativa en el sentido moderno, en distintos niveles de agregación territorial: nacional, estatal y micro-regional. Se desarrolló entonces un sistema de información continua, basado en un conjunto de indicadores de cobertura y eficiencia interna del sistema educativo. Para la recuperación sistemática de la información fue desarrollado un cuestionario conocido por su clave: F-911, mismo que se aplica al inicio y fin de cursos de cada ciclo escolar en todas las escuelas. En su elaboración y sistematización participan el Instituto Nacional de Estadística (INEGI) y la SEP federal. Junto a esa encuesta continua se desarrolló otro sistema de información: el de Programación Detallada (PRODET), que reúne información del crecimiento de la matrícula y las necesidades de nuevas plazas docentes, grupos y escuelas.

Con base en el formato 911 se produce el contenido de la estadística básica del sistema educativo nacional (EBSEN) y se alimentan los sistemas para el análisis de la estadística educativa (SISTESEP) y en particular el Sistema de Información de Estadística de la Educación Básica (SIEEB, ver <http://sieeb.basica.sep.gob.mx>). Tales sistemas desagregan información de indicadores generales sobre la matrícula, los docentes y las escuelas. Asimismo, indicadores de eficiencia (reprobación, repetición, abandono intra-ciclo e inter-ciclo), en el nivel nacional y por entidad federativa.

Anteriormente la información de la F-911 se utilizaba para integrar la información requerida por PRODET, base para la estimación de nuevas plazas docentes, administrativas y de servicios. Dados los diversos intereses involucrados en el nivel de dirección y supervisión escolar - en el gremio y en el SNTE - los datos registrados en F-911 y en PRODET no resultaban confiables en todos los casos. Tales datos en algunos casos eran manipulados para justificar plazas docentes en donde no había alumnos inscritos, por ejemplo. La contrastación entre la EBSEN y el Censo de población de 1990 dio cuenta de una correlación entre mayor marginación y ruralidad de la población y menor confiabilidad de los datos del F-911, dado el sobregistro de matrícula (CEE, 1992).

Después del año 2000 han sido desarrollados sistemas de captura de la información en línea, de manera directa por parte de las escuelas, tratando de mejorar la oportunidad y la calidad de los datos. Una línea de mejoramiento de la información ha sido la disposición de datos e indicadores desagregados según la “aplicación de la perspectiva de género”. A partir de 1995, se dispone de algunos datos según el sexo de la población: matrícula por grado, matrícula de nuevo ingreso, repetidores, edad, alumnos con necesidades educativas especiales, personal directivo, docente y administrativo por nivel educativo con o sin grupo.

Los problemas de los sistemas de información basados en la F-911 no han desaparecido. Una auditoría externa practicada a los recursos del Fondo de Aportaciones a la Educación Básica del Presupuesto Federal de Egresos de 2008, encontró una serie de deficiencias tales como diferentes criterios de interpretación de los conceptos; de control y resguardo de los formatos F-911; de integración de los reportes; falta de reporte de algunos centros de trabajo, etc., en relación con la confiabilidad y consistencia de las cifras de matrícula del F-911 de 2007-2008.

En septiembre de 2008 se concluyó que:

“La Auditoría evidencia que no existen controles adecuados para conocer con certeza el número de planteles, así como la matrícula de educación básica que existe en las entidades federativas. A pesar de existir el Formato 911 de la SEP, la Auditoría refleja que no en todas las entidades se utiliza de manera adecuada y no existen los mecanismos para su manejo y resguardo” (Cámara de Diputados, 2008).

Otro problema de la F-911 y de los sistemas de información ha sido su utilización. Sólo hasta los años noventa se realizaron algunos estudios y diagnósticos que correlacionaron los datos de la EBSN con los datos censales, dando lugar al uso crítico de indicadores de cobertura, eficiencia y eficacia interna del sistema educativo. También se ha extendido el uso de los datos oficiales por un creciente y dinámico sector académico dedicado a la investigación educativa y a la operación de algunos programas federales (como los compensatorios). Se trata de datos muy poco empleados por el personal de la estructura operativa del sistema educativo para la planeación de su trabajo cotidiano o la atención a los problemas y rezagos existentes. Sólo después de 2003 el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación ha desplegado un uso intensivo, creativo e innovador de datos producidos a través de la F-911, al ir gestando un sistema ampliado de indicadores sobre el sistema educativo nacional (INEE, 2004).

La evaluación en el sistema educativo nacional tiene al menos tres vertientes, cada una en distinto nivel de desarrollo y articulación a las prácticas de los actores involucrados:

a) La evaluación docente del aprendizaje escolar de los alumnos, que es una práctica que con frecuencia se limita al proceso de medición con efectos de acreditación del grado o promoción de nivel. Suele ser realizada con base en el criterio del profesor, sin referencia a procedimientos, criterios o parámetros estandarizados.

b) La evaluación de políticas y programas de la reforma educativa. Uno de los dispositivos más visibles de una relación distinta del poder legislativo con el ejecutivo federal ha sido la responsabilidad de sujetar los programas federales a Reglas de Operación, sobre todo cuando contemplan la transferencia de recursos fiscales a las entidades federativas y su evaluación por agencias externas. Los informes de evaluación, aunque son públicos, tienen escasa difusión, divulgación y análisis entre el personal técnico de las secretarías de educación de las entidades federativas.

c) La evaluación de los niveles de logro o rendimiento de los estudiantes ha debido, primero, superar las resistencias ante las evaluaciones internacionales aplicadas en la década de 1990 y a la divulgación de sus resultados (por ejemplo, TIMSS, Orealc-Unesco). Luego hubo de superar el uso restringido de evaluaciones del aprendizaje con pruebas estandarizadas, como es el caso de la evaluación del componente resultados de aprendizaje del programa de Carrera Magisterial.

Uno de los compromisos del gobierno de la alternancia (2000 – 2006) fue la evaluación de resultados del sistema educativo nacional. Se identifican tres líneas de desarrollo: 1) la fundación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) y con el planteamiento de exámenes conocido como EXCALE (exámenes de calidad y logro educativo, a partir de 2003-2004); 2) la aplicación universal de exámenes a los niños de 3° a 6° de primaria y 1° a 3° de secundaria por parte de la SEP, por medio de la prueba conocida como ENLACE (Examen Nacional de Logro Académico y Calidad Educativa, a partir de 2007); 3) la participación de México en evaluaciones internacionales de logro académico o en las mediciones patrocinadas por OECD (PISA).

El supervisor escolar como asesor

Dentro de la implantación de programas de la reforma, no abundan las prácticas que puedan ser llamadas propiamente como asesoramiento. Ahora se está en la fase de análisis de lo que implica el asesoramiento como relación e interacción continuada de actores externos con las escuelas. Se valora que no puede agotarse en la simple transmisión de información sino que ha de ser una relación formativa y transformacional.

La crítica a los modos de actuación tradicionales, en el terreno de la implantación de los programas y proyectos de la reforma está en una etapa inicial y no alcanza a la supervisión escolar. Muchos programas o proyectos de la reforma no intervinieron de manera directa en las prácticas de la supervisión escolar, sino agregándole tareas y responsabilidades administrativas y operativas. Hace relativamente pocos años que varios gobiernos locales han formulado programas de profesionalización para los supervisores y su personal, enfatizando que uno de sus deberes es acompañar y asesorar a las escuelas en el proceso de implantación de la reforma educativa, por vía de la operación de sus múltiples programas.

Aunque se trata del agente más próximo a las escuelas, es poco frecuente que el supervisor disponga del perfil académico necesario y sus prácticas refieren más a procesos de carácter administrativo y laboral⁸ y se da cierta incompatibilidad de roles y de prácticas con relación a los procesos de asesoramiento requeridos por varios de los programas de la reforma. Especialmente aquellos dirigidos a la transformación de la gestión escolar y de las prácticas de enseñanza. Más aún, carecen de las condiciones de trabajo en cuanto a tiempos, recursos, métodos y estrategias, para el desarrollo de prácticas de asesoramiento basadas en modelos colaborativos o de proceso.

Las condiciones descritas señalan la necesidad de reconocer el trabajo pendiente en la definición de las tareas de asesoramiento a las escuelas, quiénes y cómo las han de desarrollar, con base en qué modelos o estrategias de actuación, con qué grados de especialización y cuál es el peso específico que tienen en el éxito de la reforma educativa, y lo que ella implica: el mejoramiento efectivo de la calidad de las escuelas, de la enseñanza y del aprendizaje de los alumnos.

A partir de 1992 la figura del supervisor adquirió, sobre todo en el ámbito local de las entidades federativas, una visibilidad que propició su incorporación a las distintas acciones o programas de origen federal o estatal cuyo propósito declarado ha sido el mejoramiento de la calidad de la educación. No obstante, a pesar de la diversidad de acciones de capacitación y atención a los supervisores, varias cuestiones estructurales fundamentales no han sido tocadas. Primera. El carácter ambiguo del cargo, que es parte del funcionariado del Estado a la vez que el personal es miembro activo del Sindicato. Segunda, no ha sucedido la indispensable recuperación del ejercicio pleno de las funciones de la inspección como control-regulación-desarrollo de la enseñanza, del trabajo docente y directivo, a través de la visita a la escuela, la evaluación, la retroalimentación y el apoyo técnico-asesoría para asegurar el desarrollo curricular, el uso crítico de los enfoques pedagógicos y los nuevos materiales y tecnologías educativas, así como las prácticas de evaluación de los profesores. Tercera, la solución de los asuntos relativos al acceso y permanencia en el puesto, así como la evaluación del desempeño de los supervisores. Cuarta, salvo en excepciones estatales como Aguascalientes o el singular caso de la Delegación Iztapalapa en el Distrito Federal, no se ha

⁸ Los supervisores acceden al cargo por la vía del concurso escalafonario, formal o informal. En aquél tiene mucho valor la antigüedad en el servicio. En éste, los méritos o servicios prestados a la administración o al sindicato. La mayoría tienen una formación inicial básica de 3 o 4 años y una edad promedio de 50 años. Sus funciones enfatizan la administración y el control laboral del personal de la zona escolar, el control escolar y la gestión administrativa para la operación del servicio. Lo que más ocupa su tiempo es la gestión laboral y la solución de conflictos. (Véase García y Zendejas, 2009).

transformado la estructura organizativa de la supervisión escolar, los apoyos administrativos y pedagógicos que se requieren para ejercerla, tanto de infraestructura y equipamiento como de personal.

Por su parte, el punto de partida histórico del asesoramiento a las escuelas en México es muy básico y elemental, digamos que está en una etapa de nacimiento, de germinación. Pero se enfrenta a los postulados de un discurso teórico y estratégico procedente de sistemas educativos que ya han tenido oportunidad de aprender de su experiencia práctica, de transitar de una a otra etapa de desarrollo en la evolución de los procesos de asesoramiento, gracias a su investigación y evaluación constante sobre las prácticas, sus implicaciones y sus resultados.

La gestión directiva

Como corolario del complejo panorama expuesto hasta aquí, tenemos en la figura del directivo escolar la más clara expresión de las contradicciones del sistema y sus implicaciones en la vida diaria de las escuelas, fin último de la gestión de la educación.

Hemos sostenido que debido a los procesos históricos de desarrollo de la profesión magisterial en México, ésta *“se consolida como una profesión de Estado, pasa a ser un grupo profesional predominantemente al servicio del gobierno federal y, lo que es más, permeado por el sindicalismo magisterial. En adelante la suerte laboral, económica y profesional del magisterio quedará estrechamente ligada a la del sindicalismo magisterial.”* (Arnaut, 1998)

A partir de ese momento, cerca de medio siglo atrás, un cambio de prioridades se impone en la forma de hacer carrera y se inicia lo que será la “doble carrera” en la burocracia administrativa y en el sindicato, desplazando el elemento de la enseñanza como asunto central en la profesión. Esto se observa claramente en el puesto directivo, así como en el propio quehacer docente.

En este orden de cosas, el cargo directivo representa desde entonces un engrane fundamental de la acción político-sindical, dado su ascendiente con los docentes de su escuela y en función de las formas de acceso al cargo. Así, la influencia política que los directores pueden ejercer sobre los maestros de su escuela los convierte en personajes clave para la política sindical. Esta es una de las razones por las que la dirigencia sindical maneja su intervención en la designación de directores como un favor o concesión, en lugar de un derecho laboral. Con esto pretende comprometer a los que han ascendido. (Sandoval, 1985)

Algunos autores como Arnaut (1998), al hacer un balance crítico de este proceso histórico-sindical de la profesión magisterial, llegan a afirmar que una de sus consecuencias ha sido la virtual expropiación de los derechos profesionales de los maestros, por parte del sindicato: *“...con el paso del tiempo y el crecimiento de la SEP y el SNTE, los derechos profesionales del magisterio comenzaron a ser expropiados, anulados y contradichos por la lejanía y la complejidad de las direcciones centrales del ramo y del sindicato, especialmente de los organismos encargados de hacerlos efectivos”.* (Arnaut, 1998)

Aquí encontramos la raíz de uno de los fenómenos más significativos que enfrenta el sistema educativo mexicano: la desprofesionalización de sus cuadros, en este caso de los directivos escolares.

Ser responsable de un plantel escolar coloca al directivo en una posición de bisagra entre la escuela y un complejo aparato burocrático, el cual demanda a las escuelas la elaboración de informes, actas, estadísticas, oficios y todo otro conjunto de documentos a lo largo del ciclo escolar. A ello se agregan los derivados de programas especiales, innovaciones educativas, así como de la atención y manejo de estadística de proyectos que provienen de las más diversas dependencias y que se operan a través de las escuelas. La lógica así impuesta por la administración central tendrá como consecuencia que el quehacer educativo aparezca como un enunciado genérico, vacío de contenido, que cada directivo habrá de precisar “a criterio”

y en función de los elementos de que disponga, tarea que compite en franca desventaja con la orientación hacia lo administrativo, que predomina.

De alguna manera podemos establecer un paralelismo entre el fenómeno macro de la federalización como transferencia de responsabilidades operativas a los estados, los cuales como se señaló, estarán en posibilidades de generar propuestas innovadoras dirigidas a las escuelas no sólo en función del reducido margen de maniobra que la normatividad dispone, sino de acuerdo con sus circunstancias particulares y sobre todo, sus competencias técnicas para la innovación. Así también, los directivos tendrán pautas precisas y rigurosamente monitoreadas de parte del sistema educativo por lo que toca a su tarea como responsables de la administración del plantel escolar a su cargo; gestionar todo ello asumiendo una perspectiva educativa, será la tarea que, no obstante aludir al quehacer sustantivo de la escuela, podrá ser o no atendida de acuerdo con las condiciones de su equipo docente, de sus propios objetivos e intereses, así como de los elementos profesionales de que disponga.

En este orden de cosas, uno de los rasgos que será recurrente motivo de tensión para los directivos es el relativo tanto a la carga de trabajo administrativo y su sobreposición con los tiempos de funcionamiento de la escuela. La supervisión llama a los directivos para entrega de papeles, asuntos o problemas específicos, reuniones de Consejo de Zona, capacitaciones, planeación, desarrollo y aún evaluación de concursos, reuniones sindicales, celebraciones, congresos magisteriales...hay gran cantidad de motivos para que los directivos y docentes se ausenten de la escuela “con” autorización, a lo que se suma días económicos, permisos con justificación médica, días de cobro. En la misma medida en que la escuela es sistemáticamente interrumpida por actividades de la administración, el salón de clases lo es por asuntos de la escuela. El mensaje para los docentes es muy consistente: lo importante está afuera. Las escuelas más alejadas y de organización incompleta verán afectada en mayor grado su operación cotidiana, ya que atender un llamado de la supervisión supondrá cerrar la escuela por un día completo.

El estilo directivo se construye como resultado de la interacción entre el director, el personal y los otros actores como padres de familia, inspección, sindicato. El control y la adhesión se obtienen de diversas maneras; entre ellas dando a los maestros autonomía dentro del aula, lo que supone en ocasiones, abandonar una tarea de acompañamiento pedagógico y de control por parte del directivo.

La manera en que se configura el puesto de director va debilitando progresivamente su autoridad pedagógica, tanto por la red de compromisos que el propio director ha de salvaguardar, como por la insuficiencia que experimenta para erigirse como líder académico de su escuela. La estructura de mandos intermedios será un elemento adicional que ahonde este fenómeno, ya que las decisiones serán tomadas en instancias superiores en función de intereses político-laborales ajenos a lo educativo.

Un análisis de narrativas de situaciones críticas enfrentadas por directivos del nivel básico (Fierro, 2006) reporta tres grandes dilemas genéricos que directivos mexicanos enfrentan en el ejercicio cotidiano del puesto: (a) “¿A qué me dedico?” Debido entre otros problemas, a la falta de un adecuado soporte institucional tanto material como académico que le permita desenvolverse con solvencia frente a los dos conjuntos de tareas del puesto, la gestión de la educación y la administración de la escuela - tareas que lo requieren en direcciones distintas-, el ejercicio directivo se orienta principalmente hacia la gestión de recursos, el manejo de papeles y la atención de las incidencias que día con día se presentan en la escuela. (b) “¿Intervengo o dejo pasar?” Se refiere a las tensiones que experimenta el director ante situaciones de incumplimiento laboral de docentes y/o personal de la escuela, dado su encargo como responsable del funcionamiento regular de la escuela. Del lado de los compañeros se espera, en contraparte, que proteja sus intereses y procure un ambiente cordial en la escuela, evitando las confrontaciones con los docentes. (c) “¿A quién protejo?” Remite al conflicto de lealtades que enfrenta el directivo en situaciones en las cuales quedan en oposición las necesidades y derechos de los alumnos frente a deficiencias relacionadas con el desempeño académico de los docentes o al trato que dispensan a sus alumnos, las cuales crean una situación de desgaste

y oposición al interior del salón de clases y la escuela, y demandan una decisión del director en favor de unos u otros.

El hecho de que éstos y no otros sean los dilemas cotidianos del directivo de la escuela pública mexicana, es un indicio de que la gestión de la educación en función de intereses políticos, tiene expresiones y saldos muy precisos en el ámbito de la escuela y de la labor que desempeñan sus agentes directivos y docentes.

Haciendo un balance del puesto directivo, podemos afirmar que la educación que se ofrece en las escuelas queda afectada de manera fundamental por las tramas que comprometen la actuación pedagógica y ética de los agentes educativos. Son éstas las que le impiden reconocer y asumir como sujeto de valor, al alumno y su educación. Compartimos el punto de vista de otros trabajos etnográficos que insisten en afirmar que el cambio de la escuela, para ser viable, requiere plantearse la transformación de fondo en las prácticas políticas en torno a la educación, por parte de la administración y de la organización sindical, de manera que se posibilite el desarrollo de capacidades profesionales de los agentes educativos, así como un sentido de responsabilidad, es decir, capacidad de respuesta hacia el trabajo educativo que se realiza en la escuela.

CAPÍTULO III. RECAPITULACIÓN Y BALANCE

“La descentralización que vamos a realizar se hará gradualmente, pensada y meditada, sin prisas que serían peligrosas; pero debe aclararse, sin embargo, que vamos a cometer errores. Reitero que actuar obliga a errar, pero también permite acertar; no es posible ensayar una descentralización, como la que vamos a intentar, en un laboratorio o en una probeta, la vamos a ensayar haciéndola y cometeremos errores.” (Jesús Reyes Heróles, Secretario de Educación Pública de 1982 a 1985)

En este capítulo haremos un breve recuento de algunas ideas que consideramos relevantes en la comprensión del proceso de descentralización educativa seguido en nuestro país a partir de 1992. Igualmente formularemos algunas sugerencias para profundizar en este proceso.

Lo primero que queremos destacar es que las motivaciones de la descentralización no residen, al menos no de manera prioritaria, en el ámbito de la educación. Hemos visto que, hasta donde le fue posible, el sistema político mexicano fomentó la concentración de poder sobre el sistema educativo nacional, regulando a su arbitrio su expansión y desarrollo.

Fue hasta que las dimensiones del sistema llegaron a tal grado que se hizo inviable su operación mínimamente solvente, que se decidió revertir esta grave concentración. La descentralización constituyó, fundamentalmente, una estrategia para mejorar la eficiencia y la efectividad del gasto en el sector, reducir los costos y diversificar las fuentes de recursos para financiarlo. Lo que no obsta para que también se procuraran objetivos como ampliar la cobertura, mejorar el aprendizaje y otros propósitos relativos a la educación.

En cualquier caso, en México como en otros países de América Latina, la iniciativa de la desconcentración fue de los gobiernos centrales, quienes la concibieron, diseñaron y pusieron en práctica, atendiendo a sus necesidades, intereses y objetivos. Los gobiernos locales, por regla general, debieron aceptar los términos que se les impusieron y realizar las tareas que se les asignaron, en calidad de meros operadores de las políticas dictadas desde el centro, al que deben rendir cuentas antes que a sus propios gobernados.

Y aún así, la descentralización ha sido tutelada desde ese poder central con el fin de garantizarse el control en última instancia del proceso. El gobierno federal conservó funciones estratégicas en términos de control, en el entendido de que el centralismo era la base para garantizar la unidad nacional. De ahí que la descentralización siga siendo considerada como tarea inconclusa, a pesar de los quince años transcurridos desde su inicio, toda vez que a pesar de los esfuerzos realizados por los estados no pueden ir más allá de los límites establecidos por las regulaciones del gobierno federal. La descentralización en México ‘bajó’ sólo un escalón, de lo federal a lo estatal; en este sentido, puede ser definida como “*un modelo intermedio o híbrido de descentralización o de ‘competencias compartidas’ [...]*” (Messina, 2008)

“En el periodo analizado, varios fueron los intentos llevados a cabo para desconcentrar, primero, y descentralizar después, el sistema educativo. Avances y estancamientos se sucedieron hasta llegar, en 1992, al ANMEB. Se trató de un acuerdo político entre el gobierno federal, los estatales y el sindicato de maestros, que puede ser identificado como ejemplo de descentralización ‘moldeado por la política’...” (Pardo, 1999)

Los estados llevaron entonces la peor parte de este Acuerdo, ya que les fueron transferidos por parte del gobierno federal el manejo de los recursos y su administración inmediata, pero nada más, de modo que ahora opera un sistema híbrido sin definición clara de a quién correspondía qué y quién era responsable por el uso de los recursos, el nivel y el cumplimiento de los maestros, o la calidad misma de la educación. (Didrikson, A. y M. Ulloa, 2008)

Por el contrario, entre los principales beneficiarios estaba el sindicato, cuyo desarrollo transcurrió paralelo a la centralización y burocratización del sistema educativo nacional; su hegemonía política se fue consolidando dentro de la estructura de relaciones corporativas entre el Estado mexicano y las organizaciones sindicales, lo que le permitió gradualmente concentrar facultades, funciones y recursos con el efecto colateral del detrimento de la autonomía y desarrollo de sus representaciones locales. (Reyes, 2008)

Los gobiernos locales debieron elaborar estrategias para establecer su autoridad sobre los servicios educativos reconfigurados. Los estados que décadas atrás habían transferido los servicios educativos al gobierno federal, se orientaron a articular el aparato educativo federalizado a la administración pública estatal. *“Tal articulación no es puramente normativa o regulatoria, sino que está asociada a la constitución de autoridad del gobierno estatal para construir políticas educativas propias, que sean instrumentadas a través de tal aparato administrativo.”* (Tapia, 2004)

La manera en que cada entidad resolvió la problemática que le representó la fusión de los dos subsistemas educativos, el estatal y el federalizado, donde los había, o la articulación del sistema recibido del gobierno central al conjunto del aparato local, donde no había servicios educativos estatales, dependió en buena medida de las condiciones políticas locales que imperaban en el momento en que se llevó a cabo la descentralización. La correlación de fuerzas, la habilidad de negociación entre los actores: burocracia tradicional, secciones sindicales, etc., y, sobre todo, su capacidad institucional para crear las estructuras organizativas que den cabida apropiada a los acuerdos alcanzados.

El proceso de integración ha sido, en muchos de los casos, conflictivo. La coexistencia de poderes formales tradicionales con los nuevos núcleos de poder al interior de la administración educativa local, ha representado la yuxtaposición de tramas burocráticas en las relaciones con la estructura intermedia, con las escuelas y los docentes. Tal yuxtaposición conlleva un nivel de conflicto entre áreas de la administración. Tal conflicto sólo es la superficie más aparente de un problema mayor, que es la desarticulación entre objetivos, actores, procesos y tiempos. La unificación de mandos y la reestructuración y fusión de las dependencias encargadas de operar los servicios, constituyó una estrategia por medio de la cual la burocracia tecnocrática impulsó gradualmente su proyecto frente a la burocracia tradicionalista surgida de las normales. (Veloz, 2003)

Podemos considerar en última instancia, que con la descentralización pactada en el ANMEB en 1992, la federación trasladó a los gobiernos estatales algo más que la administración de escuelas y maestros. Transfirió las estructuras administrativas, los modos de operación, la normatividad técnica y administrativa, los manuales y las normas administrativas de la supervisión. Las entidades federativas recibieron el conjunto de pactos, acuerdos, usos y costumbres de la relación entre el gobierno federal y el SNTE que implican la coadministración de facto del sistema, con lo que los directores, supervisores y otros miembros del sindicato participan en decisiones sobre infinidad de cuestiones, como el nombramiento, permanencia o cambio de adscripción de los docentes; el nombramiento de funcionarios de la administración educativa; los reglamentos de escalafón y de condiciones de trabajo, las becas y otros prestaciones, etc. (Tapia, 2004)

Más aún, la co-administración SEP-SNTE, la imbricación corporativa clientelar en la gestión laboral del magisterio no se ha visto esencialmente aludida ni, mucho menos, controvertida, aun cuando la SEP ha avanzado en la implantación de nuevas formas de control regulación del magisterio. Aunque con tensiones y

crisis de coyuntura, el viejo pacto del Estado con el SNTE no se vio erosionado en lo esencial. En tanto este entramado de intereses siga vigente, y el núcleo laboral sindical del quehacer de la administración operativa (la jefatura de sector, la supervisión escolar, la dirección de las escuelas) continúe intocado, las estrategias de implantación de las reformas seguirán sin modificar las prácticas y las racionalidades de los actores históricamente sedimentadas. Si bien hay bastante consenso respecto a los efectos negativos que la manera en que se llevó a cabo la descentralización provocó en las entidades, también hay reconocimiento a los beneficios que, a pesar de todo, indujo:

“La SEP alentó iniciativas estatales respecto, por ejemplo, a estrategias compensatorias, programas para niños migrantes, proyectos complementarios relacionados con la asignatura Formación Cívica y Ética, publicaciones propias de los estados, definición de materias optativas en los programas de estudio y otros asuntos. Gradualmente se fue logrando que muchos gobiernos estatales fortalecieran sus equipos técnicos y, sobre todo, que comprendieran que eran ellos quienes debían ir definiendo el ámbito y las características de su soberanía educativa. La legislación, sin embargo, no se modificó. Tampoco se avanzó en un asunto particularmente complejo: la organización del sistema de formación y actualización del magisterio en cada estado. Puede decirse que se llegó al final de sexenio [1994-2000] sin un modelo claro de federalismo hacia el cual habría que tender, y que el Poder Legislativo ha ignorado este problema hasta el presente.” (Latapí, 2004)

Para otros, el impacto más significativo fue el de haber colocado la cuestión educativa nuevamente entre las prioridades estatales, aún cuando todavía son pocas las innovaciones surgidas de la iniciativa local. El hecho es que, de una u otra manera, muchas administraciones estatales – que habían cedido a la federación los servicios educativos dentro de su territorio - empiezan a recuperar estos espacios. (Messina, 2008; Pardo, 2007)

Haciendo un balance analítico de la descentralización educativa en México podemos resumirla como sigue:

1) La reforma educativa mexicana estuvo compuesta realmente por varios procesos de reforma particulares, algunas de ellas simultáneas y otras sucesivas: la reforma pedagógica curricular y la reforma organizativa (descentralización), en un primer plano; la reforma docente y la reforma de la escuela, en un segundo plano temporal. Por su naturaleza, cada una de ellas tuvo sus lógicas y tiempos de diseño, gestión e implantación diferentes. Un rasgo común es que se trató de reformas cerradas; es decir, diseñadas por el gobierno federal, y concertadas con el SNTE, lo que impuso mediaciones, a veces contradictorias. Las reformas se impulsaron para su ejecución de manera vertical, desde el centro hacia la periferia. Esto resulta paradójico en el marco de la federalización. Arropada en sus facultades exclusivas, la SEP implantó tales reformas, señalando las estrategias, los tiempos y recursos a las entidades federativas; a las que se les ha impuesto la “operación” de tales reformas.

2) Además de cerradas, se trató de reformas generales, por cuanto afectan al conjunto del sistema de educación básica del país, tanto a los servicios regulares como a los servicios no convencionales –como los ofrecidos por CONAFE. Como reformas cerradas y generales, describieron un patrón genérico unitario para todo el país, que buscó implantarse en cada uno de los niveles de operación del sistema, en las entidades federativas y las escuelas. En algunos casos se ha observado un patrón deductivo-estratégico pues ciertas líneas de intervención han pretendido afectar a otros componentes del sistema de manera evolutiva o incremental.

3) Se trata de reformas diseñadas e implantadas por el gobierno federal en un patrón arriba-abajo, con esquemas de implantación verticales, acordes con la naturaleza cerrada y deductiva de las reformas. Esto que conlleva el uso tradicional de métodos de implantación a partir de las estrategias “de cascada”. En el

caso de las iniciativas destinadas a la reforma de la escuela, lo anterior es paradójico, pues en la retórica de los diversos programas de intervención se ha situado a la escuela “en el centro”, con espacios o márgenes de autonomía para la toma de decisiones, sea por el director o el colectivo escolar. En este aspecto se hizo patente la contradicción, pues las estrategias de implantación se han impulsado en argumentos relativos a fomentar la profesionalización y el empoderamiento de los actores para que se hagan cargo de procesos desde abajo. Hay que destacar que desde 1995 se planteó que las escuelas necesitaban *“un marco de gestión que permita un adecuado equilibrio de márgenes de autonomía, participación de la comunidad, apoyo institucional y regulación normativa.”* (PEF, 1995)

4) Es relevante la aparente continuidad y la progresividad que se observa entre los planteamientos de los distintos programas sectoriales 1995-2000 y 2001-2006 y el ANMEB de 1992. Es claro que varios de los componentes están sujetos a acuerdos políticos de fondo, que supone su acumulación; esto es, que no sean afectados por los cambios de gobierno y de sus respectivas metas para el sector educativo. A la reforma curricular y de los materiales educativos se agregaron otros elementos como el programa nacional de lectura, las bibliotecas de aula o la Enciclomedia, por ejemplo. A ellos se ha sumado el programa de integración educativa, en su dimensión curricular. El Pronap, por su parte, ha realizado diferentes énfasis coyunturales en ciertos contenidos para la actualización de los profesores y ha cambiado sus premisas y supuestos de operación en varias ocasiones. Asimismo, se observa cierta progresividad en el desarrollo de los planteamientos sobre la gestión escolar y un proceso de acumulación de mayores lineamientos, que lo han hecho cada vez más complejo: a la gestión de la escuela también se le requiere participación social, transparencia y rendición de cuentas.

5) La implantación de la reforma y sus diversos programas ha dado lugar a otras complejidades, pues los años noventa fueron la época de emergencia de las alternancias político partidarias en el Congreso de la Unión y en buena parte de los gobiernos locales; se han impulsado nuevas lógicas de actuación y relación entre la federación y las entidades, a partir de los programas nacionales y su financiamiento. Se mantiene una fuerte competencia por los recursos fiscales federales entre las entidades, asunto que a su vez está mediado por la transición y alternancia política local.

6) La reforma de la escuela, si bien incipiente y apenas esbozada en los años noventa, ha sido el ámbito en el que se han planteado premisas y argumentos de innovación desde perspectivas culturales y sociopolíticas. Sin embargo, al privilegiarse el instrumental técnico metodológico basado en el proyecto escolar, en sus múltiples formulaciones, devino en la dotación de un conjunto de soluciones tecnológicas a las escuelas, constituyendo una paradoja más, en la medida en que las lógicas y la racionalidad de la acción docente y directiva de las escuelas no han sido revisadas.

7) Las múltiples reformas han agregado componentes a la operación cotidiana de las escuelas sin lograr eliminar, resituar o resignificar otras prácticas escolares. En consecuencia, la gestión escolar y pedagógica de las escuelas ha sido sometida a una creciente complejidad administrativa y técnica, a nuevas tensiones y conflictos entre el personal, la dirección y las instancias de administración y control de la implantación de los programas de intervención, cada uno reclamando sus prioridades, desde sus peculiares perspectivas de cambio de la escuela.

En consonancia con lo que han sostenido grandes analistas de la reforma educativa, como Torsten Husén, podemos sostener en última instancia que a propósito de la reforma educativa mexicana nada se hará sin los docentes, piedra angular de todo cambio en la escuela. Esto supone reconocer que es preciso influir en la manera en que otorgan significado y asumen un compromiso profesional en su quehacer cotidiano, ya no desde las grandes orientaciones de política, sino desde un trabajo “a pie y cara a cara” que les permita a su vez descubrir en el rostro del alumno, el sujeto de su propia responsabilidad profesional.

REFERENCIAS

- Arnaut, A. (1998a), La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y descentralización educativa (1889-1994). México, CIDE Colmex.
- Arnaut, A. (1998b), Historia de una profesión, los maestros de educación primaria en México, 1887- 1994. México, CIDE.
- Arnaut, A. (1999), La federalización educativa y el SNTE. En: María del Carmen (coord.). Federalización e Innovación educativa en México. México, el Colegio de México.
- Arnaut, A. (2003), La Administración educativa federalizada en México, 1992-2002. México, el Colegio de México. Mecanograma.
- Barba, B. (2000), La Federalización educativa: Una valoración externa desde la experiencia de los estados. Comisión nacional de Libros de Texto Gratuitos, México.
- Cámara de Diputados (2008), Informe de auditoría externa al fondo de aportaciones para la Educación básica y normal (FAEB) Comisión de educación pública y servicios educativos LX Legislatura. Septiembre.
- Centro de Estudios Educativos (1992), Informe final del proyecto Confronta: México. Informe técnico Mecanoescrito.
- Covarrubias, Ó. (2000), Federalismo y Reforma del Sistema Educativo Nacional, INAP, México.
- Espinoza, V. (2008), Descentralización educativa. Tipología y estudios de caso, en: Didrikson, A. y M. Ulloa (Coords.), Descentralización y reforma educativa en la Ciudad de México, Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal, México.
- Ezpeleta, J. (1997), “Reforma educativa y zonas de turbulencia”. Contemporaneidade e Educação, 2, Brasil: IECEC, 171-180.
- Fierro, C. (2006), “Conflictos morales en el ejercicio de la función directiva de nivel básico”. En: Cinvestav-Sede Sur (2009): Tesis de Doctorado, DIE-CINVESTAV-IPN, México.
- Latapí, P. (1995), “El federalismo en la educación”. Memoria del Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, México.
- Latapí, P. (2004), La política educativa del Estado mexicano desde 2002. Revista Electrónica de Investigación Educativa, 6 (2). Consultado el 11/07/2009 en: <http://redie.uabc.mx/vol6no2/contenido-latapi.html>
- Latapí, P. y M. Ulloa (2000), El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo, Fondo de Cultura Económica, México.

- Loyo, E. (1999), "El largo camino a la centralización educativa, 1920-1992". En: Pardo, Carmen (coord.). *Federalización e Innovación educativa en México*. México, el Colegio de México.
- Loyo, A. (1997), "Las ironías de la Modernización: el caso del SNTE". En: Loyo, Aurora (coord.) *Los actores sociales y la Educación. Los sentidos del cambio, 1988-1994*. México, UNAM-Plaza y Valdés.
- Marchesi, A. (2003), "[La autonomía de los centros docentes. Riesgos, temores y posibilidades](#)". Ponencia impartida en la XVII Semana Monográfica de la Educación. Fundación Santillana. Madrid, 17 al 21 de noviembre. En: www.fundacionsantillana.org/educacion
- Meneses, E. (1983), *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911*. México, Ed. Porrúa.
- Mejía, J.A. (1999), "Federalismo e Innovación Educativa en México. El caso de Nuevo León" En: Pardo Ma. del Carmen (coord.). *Federalización e Innovación educativa en México*. México, el Colegio de México.
- Merino, G.A. "Las transferencias federales para la educación en México: Una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia". En: *Gestión y política pública*. CIDE, Vol. VII, núm. 2. Segundo semestre de 1998.
- Messina, G. (2008), "Análisis comparado sobre experiencias de descentralización y gestión educativa municipal", en: Didrikson, A. y M. Ulloa (Coords.), *Descentralización y reforma educativa en la Ciudad de México*, Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal, México.
- Nickson, A. (2001), *Reforma Educativa en América Latina: Descentralización o re-estructuración?*, Documento presentado en la Conferencia sobre Exclusión e Inserción: Política Social en América Latina, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres, 22-23 de marzo 2001.
- Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE), *Comunicados OCE sobre Políticas y programas: ¿Avanza la descentralización educativa? (Abril 24 de 1999); Federalismo educativo (Diciembre 8 de 2000); ¿CNAE respuesta a problemas de la federalización educativa? (Febrero 8, 2002); ¿Federalismo y participación social prioridad de las autoridades educativas? (Abril 26, 2002)*. www.observatorio.org.mx
- Ornelas, C. (1998), "La descentralización de los servicios de educación y salud en México" en: Di Gropello y Cominetti, *La descentralización de la educación y la salud en América Latina*, Santiago, CEPAL.
- Pardo, M. C. (Coord.) (1999), *Federalización e Innovación Educativa en México*. México: El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.
- Poder Ejecutivo Federal (PEF), (1995) *Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000*. México.
- Peláez, G. (1984), *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*. México, Ediciones de Cultura Popular.
- Quintanilla, S. y M.K. Vaughan (1997), *Escuela y sociedad en el periodo cardenista*, FCE, México.
- Reyes, M. (2003), "La descentralización Educativa en Baja California", *Revista Nueva Antropología*, Vol. XIX, número 062. Nueva Antropología, A.C., México.

- Reyes, M. (2008), “Descentralización educativa y actores locales. Un acercamiento al nuevo rol sindical dentro de la gestión descentralizada de los servicios educativos en Baja California”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* Vol. XIII, número 37, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C., México
- Sandoval, E. (1985), *Los maestros y su sindicato: relaciones y procesos cotidianos*, México, DIE–Cinvestav, IPN. Tesis.
- S/a “Los ensayos”, en: Didrikson, A. y M. Ulloa (Coords.), *Descentralización y reforma educativa en la Ciudad de México*, Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal, México.
- Street, S. (2001), “Magisterio y Escuela Pública. Repensando los compromisos ante la agenda conservadora”. En: *Los retos de la educación del s. XXI*. Universidad de Guadalajara, México.
- Tapia García, G. (2004), *La supervisión escolar. Perspectivas de reforma e innovación en el marco de la reforma educativa mexicana*. Guanajuato, Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad de Guanajuato. Tesis de Maestría. Universidad de Guanajuato, Instituto de investigaciones en educación, Guanajuato, México.
- Tello, M. (1997), *Trabajo docente, lucha sindical y democracia en las movilizaciones magisteriales*. ENAH, México.
- Trejo, G. et al. (1992), *Educación para una economía competitiva: hacia una estrategia de reforma*. México, Editorial Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo
- Veloz, N. (2003), “El SNTE y la descentralización de la educación Básica en Tlaxcala” en: *Revista mexicana de Investigación educativa*, Mayo-Agosto, vol. 8, no. 018, COMIE, México.

ANEXO. ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Descentralización y centralización del sistema educativo mexicano, 1824-1921

Los antecedentes de la descentralización educativa se remontan al proceso de conformación del Estado-Nación en México, el cual estuvo marcado por la pugna entre dos proyectos de país. El primero asumió la necesidad de modernización económica y la conservación de la tradición política, social e ideológico-religiosa. El segundo se comprometió con los principios de la modernización política representativa liberal-democrática, como fundamento de la transformación social y económica de la sociedad heredada del antiguo régimen.

Los dos primeros tercios del siglo XIX son escenario de la lucha política, militar e ideológica. Alternó la monarquía, la república federal, la república centralista, la república federal, hasta 1867, cuando triunfó el movimiento republicano federal y restableció la Constitución liberal de 1857.

El proyecto político liberal otorgó un papel central a la educación, al considerarla como asunto público en el que debía intervenir el gobierno. Se estableció el carácter libre, gratuito y obligatorio de la educación primaria. La ley de instrucción pública de 1891 –y las sucesivas, hasta la de 1908– se dedicó al arreglo de los servicios educativos en el Distrito y los Territorios Federales, única jurisdicción territorial del poder ejecutivo federal en esa área, ya que se reconocía la autonomía de las entidades federativas para legislar en materia educativa. Dicha legislación estableció la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria. En 1874 adoptó el carácter laico de la instrucción pública.

En el siglo XIX la instrucción pública estuvo a cargo de los gobiernos locales, con base en su legislación particular. Las legislaturas locales establecieron los principios de obligatoriedad, gratuidad y laicidad, siguiendo pautas de la legislación federal. En cada entidad se especificaron contenidos curriculares, se seleccionaron libros de texto, se evaluaban y acreditaban los aprendizajes, y se disponía el calendario escolar. Se definió el plan de estudios para formar maestros, y se normó respecto a los derechos y obligaciones de los profesores; sueldos y prestaciones laborales.

Gradualmente en el gobierno federal inició la tendencia para conseguir un mayor control de la educación pública en el país. La ley de 1891 estableció los principios y las bases para la uniformidad de la enseñanza. El gobierno federal promovió que los planteamientos sobre el currículo, la organización de la escuela basada en la enseñanza simultánea y la administración de la educación fueran un modelo a seguir en las entidades federativas. Además, se produjo la “nacionalización de escuelas municipales”, por lo que el gobierno federal adquirió, centralizando, responsabilidades administrativas directas. Algunos años más tarde, con una reforma a la ley reglamentaria se estableció la Dirección General de Instrucción Primaria con la finalidad explícita de “*difundir y atender con uniformidad la instrucción primaria mediante un mismo plan científico y administrativo*” (Meneses Morales, 1983). A la vez, se crearon las delegaciones de la Dirección General en los Territorios federales.

La Constitución de 1917 determinó que la educación primaria fuera libre, laica, gratuita (art. 3) y obligatoria (art. 31). Subsistió la asignación de competencias a las entidades federativas. Las facultades no concedidas a funcionarios federales “*se entienden reservadas a los estados*” (art. 124).

El sistema educativo federal corporativizado, 1921-1946

A partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) de la federación en 1921, por iniciativa de José Vasconcelos, quien además fuera también su primer titular, comenzó formalmente el proceso jurídico, político y administrativo de centralización nacional de la educación primaria. Esto no obstante que el proyecto de Vasconcelos de “federalizar la enseñanza” no pretendió sustraer competencias en materia de educación a los estados sino delimitar los campos de acción de cada uno, “*otorgando a la Federación una ‘competencia circunscrita’ que le permitía establecer, organizar y sostener escuelas de cualquier tipo y grado en toda la República... y legislar ‘en todo lo que se refiere a dichas instituciones’.* Esta competencia dejaba a salvo la potestad de los estados de ‘legislar en lo no otorgado limitativamente a la Federación’.

 (Latapí, 1995)

La propuesta vasconcelista consistía en 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 los asuntos de la educación pública y podrían incluso llegar a tener la dirección de éstos cuando así lo acordaran las autoridades de las que dependían las escuelas; se incluía 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. Estimaba que la nueva Secretaría duraría de 12 a 15 años, al cabo de ese periodo, no sería más un órgano ejecutivo, en virtud de que dicho carácter correspondería entonces a los consejos de educación.

Pero el régimen que emergió de la Revolución Mexicana adoptó una orientación popular y nacionalista, apoyado en la organización y control corporativo de campesinos, obreros y sectores populares. La competencia por el poder se condujo sobre la base de liderazgos político-militares, primero. Después, sobre bases institucionales corporativas-clientelares. El poder ejecutivo subordinó al poder legislativo. El gobierno federal fue el gran proveedor de servicios sociales a la población de todo el país. La centralización partió del sistema fiscal (la federación concentró más del 80% de los recursos fiscales nacionales), continuó en la estructura del gasto público y se expresó en el desarrollo de estructuras administrativas federales con cobertura en todo el país.

Esta medida formaba parte de una serie de reformas que expresaban un cambio en la correlación de fuerzas al interior del partido gobernante, a la vez que las presiones de los sectores populares para el cumplimiento de una serie de compromisos: el reparto de tierras, la soberanía de la nación sobre los recursos naturales, el respeto a los derechos sindicales y otros.

En 1934 se ampliaron las facultades de la Federación, cuando se reformó el artículo 73, para facultar al Congreso para legislar sobre la distribución de la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios. De este modo, la reforma “*contribuyó de varias maneras a la homogeneización de la enseñanza primaria y favoreció la consolidación de la burocracia central dentro del sistema educativo.* Las

entidades que no habían reformado sus leyes educativas ni modificado los programas de estudio de sus instituciones escolares, lo hicieron en el transcurso de los años treinta. Por otro lado, se produjo un notable crecimiento del sistema federal de educación, en particular del número de escuelas primarias federales en el medio rural. [Sin embargo] no pudo llevarse a cabo la federalización plena mediante la absorción de los sistemas educativos estatales: ambos sistemas seguirían coexistiendo.” (Quintanilla y Vaughan, 1997)

En este periodo la SEP, gracias al proceso de expansión de las escuelas rurales federales, amplió su base laboral. Incrementó el número de docentes, directores e inspectores. Años atrás se había creado una Comisión de Escalafón, nacional, para regular el proceso de nombramiento de los profesores y la autorización de asensos y se estipuló el establecimiento de sub-comisiones en los estados y territorios. En tales instancias había participación del magisterio por dos vías, el nombrado por organizaciones gremiales y los representantes designados de los profesores.

A su vez, la promulgación del “Estatuto jurídico de los trabajadores del Estado” en 1938 dio lugar a la posibilidad de organizar un solo sindicato que agrupara al conjunto de trabajadores dependientes de la SEP. En el estatuto se estableció que en cada unidad de la administración pública federal *“se reconocería la existencia de un solo sindicato, y este reconocimiento oficial se haría a favor de la asociación mayoritaria, no admitiéndose, en consecuencia, la formación de sindicatos minoritarios.”* (Loyo, 1997) Así, la formación y desarrollo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), fue patrocinada por el Estado.

En 1939 se promulgó la Ley Orgánica de Educación, una de cuyas disposiciones estipulaba que el gobierno federal podía concertar con los gobiernos locales convenios de “unificación y coordinación del servicio educativo sobre la base de que la dirección técnica del mismo estará a cargo de la SEP. Por lo que hace al aspecto administrativo, será materia del convenio en cada caso precisar su control y distribución”. (Loyo, 1999). Posteriormente, la Ley Orgánica de 1942, en aras de la unidad, meta fundamental de la educación nacional, concedió a la SEP la facultad para formular planes de estudio, programas y métodos de enseñanza. *“La federación recurrió además a algunos subterfugios para ampliar su radio de acción, como modificar leyes, tomar a su cargo escuelas con el pretexto de haber observado en ellas incumplimiento o mal funcionamiento, o sustituir el concepto de entidad por el de región”.* (Loyo, 1999)

Los gobiernos de Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho, se interesaron en la unificación de las diversas agrupaciones gremiales del magisterio; a fin de terminar con los problemas de gestión laboral y de representación. (Loyo, 1997; Arnaut, 1998, y Peláez 1984) Luego de un proceso arduo de negociación, el SNTE fue establecido como la organización titular de los trabajadores de la educación en diciembre de 1943. Tal como señala Loyo, la federalización estuvo estrechamente ligada con el lento proceso de unificación de los sindicatos magisteriales que culminó con la creación del [entonces llamado] STERM; los líderes la enarbolaron como bandera para adoptar un sistema unificado de escalafón y terminar con las desigualdades económicas del magisterio. (Loyo, 1999)

Los directores federales de educación y los inspectores, el personal de mayor escalafón, promovido por diversos méritos, inamovible, pero con los cargos de autoridad laboral y administrativa sobre los profesores, fueron los principales interesados en ser parte del proceso de sindicalización. Con ella se establecieron las bases para el proceso de conformación de un sistema de administración paralela o co-administración de los servicios educativos por parte de la SEP y el SNTE.

“Los nombramientos de gran número de directores y supervisores de escuelas primarias han dado al Sindicato control sobre las políticas y decisiones educativas. Las autoridades educativas de nivel operativo, como son los maestros, los directores de escuela y los supervisores de zona – frecuentemente nombrados por el propio Sindicato – han constituido la base del control sindical. Además, el SNTE adquirió desde 1980, el derecho de proponer el 50 por ciento de las plazas vacantes de último nivel en la SEP y manejar prestaciones [...]” (Trejo, 1992)

Sucedió un fenómeno singular en América Latina, referido a la conformación del Estado posrevolucionario en México, sobre bases corporativistas, en el que los sindicatos tendrán una amplia participación en la gestión de las instituciones de la administración pública federal y local. La conformación del SNTE tendrá vastas repercusiones en la gestión de la educación pública en México.

Tal como ha señalado Arnaut en diversos trabajos, la administración paralela, la co-administración de la SEP por el SNTE supuso también la conformación de un proceso de 'imbricación' o 'hibridación' de los intereses puestos en juego en la acción cotidiana de gestionar los asuntos públicos de la educación. Incluso de esta manera *"el entreveramiento de funciones patronales, de control y de representación de los docentes, convirtió al SNTE en una organización patronal [...] Esta figura patronal sindical le daba al SNTE, a los docentes la oportunidad de gestionar, de administrar el proceso de trabajo."* (Tello, 1997)

De ese modo, el SNTE se convirtió en una organización jerárquica, vertical, de control político, ideológico y laboral de los docentes, en el que juegan un papel decisivo los inspectores y los directores federales de educación. Tal imbricación se llevará al extremo cuando el SNTE controle los procesos institucionales de formación inicial y actualización de maestros, así como cualquiera otra iniciativa relacionada con la organización y la administración del sistema educativo. (Arnaut, 2003)

Al proceso de unificación de diversos sindicatos se sumó uno piramidal, que hizo que el SNTE se viera ligado a la SEP en todos los niveles. A la pirámide de la SEP se oponía la pirámide paralela del Sindicato con la cual negociaba constantemente en todos los niveles y de la cual obtenía apoyo para mantener la paz sindical. El SNTE no sólo surgió ligado al proceso de centralización de la enseñanza que dio lugar a la enorme Secretaría de Educación Pública, sino que lo hizo al mismo tiempo que se consolidó el proceso de corporativización del sistema político. Afiliada a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, la gigantesca organización de maestros constituyó uno de los pilares de la estructura corporativa del PRI. (Trejo, 1992). En tiempos electorales esta enorme maquinaria se encargaba de asegurar al partido oficial el mayor porcentaje de votos en las comunidades.

La imbricación y el arreglo corporativo entre la SEP y el SNTE terminaron por generar una estructura de dominación y control de los profesores que *"encerró al maestro en su aula y lo sometió a las redes patrimonialistas de los supervisores y directores de escuela."* (Street, 2001)

En síntesis, entre las décadas de 1920 y 1940 la acción federal a través de la SEP construyó la infraestructura institucional, político - ideológica, administrativa, laboral y financiera para hacerse cargo de un sistema educativo nacional, que será progresivamente unificado en todos sus componentes, desde el reglamento de escalafón y los salarios docentes, las relaciones laborales-sindicales -con el SNTE como figura dominante- hasta los libros de texto y los planes y programas de estudio de la educación primaria. El periodo de 1920 a 1946, es el periodo de mayor auge del proceso de expansión del control federal, en el que se conformaron los elementos y relaciones básicas del sistema educativo nacional centralizado.

La expansión centralizada y corporativa, 1946-1972

En este periodo la SEP realizó las labores administrativo-laborales relativas al magisterio (contratación, asignación y cambios de adscripción, sanción y cese de los maestros) en estrecha relación con el SNTE. La historia del movimiento gremial magisterial dio lugar a una organización centralizada, uniforme y corporativa del sindicato, como una estrategia de control político partidario del magisterio por parte del régimen político posrevolucionario.

A partir de la década de los años 1940 la Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios (DGPET) buscó reglamentar y controlar el trabajo de las direcciones de Educación Federal en los estados; de las inspecciones escolares y de las escuelas; fortalecer las labores de supervisión y la autoridad

de directores e inspectores de educación. En los cincuentas, la SEP creó Oficinas Técnicas de Inspección en cada región del país para “aplicar una política unitaria al sistema de educación primaria por entidades y regiones geográficas, tomando en cuenta todo el personal docente y todas las escuelas”, dentro de un marco de funcionamiento vertical y centralizado. Las oficinas regionales contribuían a dar respuestas pertinentes a problemas regionales, de acuerdo con la perspectiva central. A su vez, se formaron Oficinas técnicas auxiliares en los estados, que debían iniciar estudios para adaptar los programas de enseñanza a las diversas regiones económicas.

Para 1958, aunque el número de planteles creció más lentamente, el de maestros se había duplicado respecto al de diez años atrás; Asimismo, la SEP continuó manteniendo un complicado engranaje burocrático, multiplicando oficinas y dependencias, subdirecciones y personal de inspección, con lo que ganó mayor presencia en los estados y aumentó sus tareas de planeación, supervisión, evaluación y propaganda. En el periodo de mayor crecimiento del número de escuelas, entre las décadas de 1940 y 1970, las entidades se dividieron en más zonas escolares, la estructura operativa y de control se expandió. Con ello sucedió un proceso contundente de centralización del gobierno federal al negar la participación directa de las autoridades locales en distintas labores, como las de inspección escolar.

“La pesada maquinaria burocrática de la SEP, que crecía a la par que la explosión demográfica, comenzó a ser una rémora. [...] En enero de 1958 se presentó un proyecto de descentralización ante el X Consejo Nacional del SNTE. Los efectos negativos de la centralización eran cada vez más evidentes: duplicidad de funciones, competencia innecesaria en los servicios, abandono de la educación por parte de varias entidades [...] Los argumentos de carácter pedagógico eran también contundentes: [...] Los programas de enseñanza ignoraban los problemas locales. La geografía, la economía y la historia de las entidades eran pasadas por alto en las escuelas y ni los niños de primaria, los adolescentes de secundaria o los jóvenes recibían conocimientos completos sobre sus estados”. (Loyo, 1999) El Consejo Nacional del SNTE rechazó la propuesta el año siguiente, pues consideró que se ponía en riesgo su integridad como organización nacional.

A partir de entonces fueron ensayadas diversas estrategias por parte del gobierno federal, cada vez más rebasado por las tareas operativas que demanda un sistema de grandes dimensiones y de alta complejidad. La década de los sesenta, de la expansión educativa favoreció cada vez menos a las poblaciones aisladas y más a las concentraciones campesinas y urbanas que respondían al acelerado crecimiento industrial del país. La población de educación primaria creció de 5 a 9 millones, superando todos los cálculos y previsiones.

El proceso de desconcentración, 1973-1992

A partir de 1973 inició el proceso de desconcentración de las estructuras administrativas de la SEP, con el establecimiento de delegaciones regionales y oficinas locales (subsedes) en las capitales de las entidades federativas, destinadas a atender los procesos administrativos de los servicios educativos federales. Hacia 1978 se creó una Delegación General de la SEP en cada estado, oficina que integró más de una decena de dependencias de la SEP de cada entidad, bajo un mando unificado. Esto significó que se articularon las distintas funciones del proceso administrativo en una sola entidad con la suficiente autoridad a nivel local bajo la responsabilidad de una sola oficina. Sin embargo las acciones de cada nivel educativo se realizaban de manera fragmentada y aisladas entre sí.

La carga operativa de las unidades administrativas desconcentradas ya era apenas manejable. Por ejemplo *“la nómina para pagar 600 000 profesores se elaboraba de manera centralizada, los cheques se distribuían en la Ciudad de México. Un profesor de nuevo ingreso tenía que esperar un año para recibir su primer pago”* (Pardo, 1999) Estos fueron los argumentos que tuvieron mayor peso y presionaron para profundizar la desconcentración y plantear la descentralización administrativa. La eficiencia se convirtió en el criterio rector, quedando fuera de manera implícita el de la calidad (Pardo, 1999). En 1980 se reformó el

Art. 3º constitucional. Pero la distribución de facultades entre federación y entidades federativas no fue tocada.

Tal como señala Covarrubias, *“si bien se trató de un proceso interno que no implicó la distribución del poder a órganos autónomos, la desconcentración educativa promovida por la creación de estas delegaciones generales, significó una redefinición de la estructura decisional y en consecuencia una redistribución del poder mismo [...] Se modificaron esquemas al nombrar un delegado del Secretario de Educación Pública en cada entidad federativa, que se constituye en la máxima autoridad educativa federal en el estado, lo que supuso subordinar a esta figura las autoridades de cada uno de los niveles educativos desconcentrados. Con ello se propició la reordenación de las relaciones entre las autoridades tradicionales de cada región con el centro y se multiplicaron las negociaciones, haciéndose a la vez más complejas y conflictivas.”* (Covarrubias, 2000)

Entre 1983 y 1984 en las entidades federativas se estableció la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar (USED), con niveles importantes de coordinación con el Ejecutivo del Gobierno estatal, como parte del proceso de desconcentración de la SEP. Esta nueva forma de organización de la administración buscó hacer más eficiente el control de los procesos de operación de los servicios educativos: sistemas de contratación de personal, elaboración y pago de nóminas, asignación de plazas y control de vacantes, distribución de mobiliario, equipo y materiales educativos, certificación y control de registro escolar, construcción y mantenimiento de edificios escolares, desarrollo de sistemas de información estadística y planeación de la nueva oferta escolar. Asimismo, la implantación de los Proyectos Estratégicos que la SEP diseñó para desarrollar el Programa “Educación para Todos los Niños”.

En la década de 1980 se agravó la crisis del modelo de desarrollo adoptado por el Estado Mexicano. La necesidad de reformarse coincidió con la emergencia de nuevos enfoques en los programas de asistencia internacional. Durante el periodo de gobierno 1982-1988, regido por el lema “descentralización de la vida nacional”, el ejecutivo federal inició un programa radical de reformas estructurales. Estas se orientaron a la ‘reforma del Estado’ e implicaron la adopción de decisiones basadas en la Nueva Gestión Pública, el gobierno entendido como “conductor” estratégico” y agente regulador, más que proveedor directo de servicios (Nickson, 2001), desincorporación de organismos paraestatales, eliminación del déficit fiscal, descentralización de los servicios públicos federales. Para varias agencias internacionales en ese momento *“la descentralización es antes que nada una herramienta [...] que, desde el punto de vista de la política fiscal, permite mejorar la eficiencia y la efectividad del gasto en el sector educación [...]”* (Messina, 2008)

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 propuso continuar con la “descentralización” como vía para elevar la eficiencia y la calidad de la educación. El SNTE expresó su apoyo inicial a la medida, pero

“Una fuerte oposición unió a la dirigencia de los distintos niveles del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ante una amenaza común a 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).” (Covarrubias, 2000)

Entre 1986 y 1987 se establecieron los Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado (SCEP), como una etapa avanzada del proceso desconcentrador, a partir de las USED. Se trataba de una organización integrada de las estructuras de dirección técnica y administrativa de la educación primaria, vinculada con el desarrollo de los servicios educativos de otros tipos (preescolar, secundaria, secundaria técnica); con el desarrollo de funciones nuevas como la planeación educativa, la recolección y análisis de la estadística escolar a nivel local, y con la articulación de la supervisión escolar a las funciones de la dirección de educación primaria. Este proceso continuó hasta 1992.

El SNTE tuvo la capacidad para incidir en la designación de los titulares de las USED; así como de los responsables de los SCEP. También en la programación de las decisiones para continuar el proceso de desconcentración administrativa.

En la fase de la desconcentración de la SEP (1973-1992) se articuló e integró el complejo organizacional y funcional del sistema educativo federal con base en las demarcaciones de los estados, de modo que los órganos centrales se plantearon como entes normativos y reguladores de la operación de los procesos que se instrumentan a nivel estatal. Este esquema se trasladó inclusive a los sistemas educativos locales, dependientes de las formulaciones técnicas expedidas por la federación. El diseño de políticas educativas, programas y proyectos se realizaba por las unidades administrativas de la SEP para una instrumentación lineal por parte de las unidades administrativas en cada estado. En ese sentido, el sistema educativo federal funcionó con uniformidad en todo el territorio nacional, basado en una cultura institucional y administrativa donde el espacio para la toma de decisiones era reducido y predominaban las estructuras de control de los procesos.

“Las limitaciones de la descentralización educativa impulsada por el presidente De la Madrid (1982-1988) 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 las acciones planteadas y realizadas no significaban redistribuir el poder del gobierno central hacia las entidades federativas. No se ampliaron las atribuciones de los estados ni se redujeron en favor de estos las del ejecutivo federal. Más aún, 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.”
(Covarrubias, 2000)

Lo local en el macro proceso de centralización

En el marco de la desconcentración territorial de los aparatos administrativos, lo local se transformó radicalmente. Varios estados entregaron su sistema educativo a la federación, subordinados a las políticas centrales. Lo local ‘centralizado’ se conformó por las unidades de la SEP, las direcciones federales, las instancias de supervisión de escuelas. Los estados que firmaron convenio con la SEP dejaron de legislar sobre la materia, de formular políticas y procedimientos administrativos, aun cuando realizaban contribuciones financieras para sustentar sus escuelas ‘federalizadas’. Es decir, lo local se subordinó a lo nacional.

Los sistemas educativos estatales se bifurcaron, conformados en dos subsistemas en tensión, lo que dio lugar a frecuentes pugnas debido a tres situaciones que resignificarán lo local:

a) Primera, el subsistema federal operará con los lineamientos centrales nacionales al interior de una jurisdicción sobre la cual no tiene plena dominación. Será un agente difusor de políticas, procesos administrativos, reglamentos federales hacia los estados.

b) Segunda, en estados con gobiernos débiles, subsidiarios del sistema político partidista, el subsistema estatal se subordinará a las políticas, criterios y procesos administrativos centrales, en la misma medida en que pierde el control sobre decisiones sustantivas respecto a su sistema educativo; por ejemplo, lo relacionado con el currículum nacional de educación primaria y lo referente a la formación de maestros. Por lo anterior, el subsistema estatal se convertirá en una extensión más del sistema federal centralizado. Tal es el caso de Aguascalientes y Morelos, entre muchos otros.

c) Tercera, en estados con gobiernos estatales fuertes, participantes del sistema político, pero consistentes en la vigencia de la autonomía estatal, el subsistema educativo local pugnará por hacer viables sus políticas, programas y proyectos particulares. Lo anterior a pesar de haber perdido facultades decisorias en materia del currículum de educación primaria y de la formación de maestros.

Un rasgo común a las tres situaciones es la dilución de las facultades de los estados en materia de organización escolar. Ésta se estructura a partir de los modelos curriculares centralizados y uniformes para todo el país, aun en situaciones extremas, como la educación para comunidades indígenas o las escuelas rurales. En los estados que conservaron su sistema educativo local, como Nuevo León, Jalisco, Baja California y México, en los que más del 40% de la educación era de control estatal, durante esta etapa sostuvieron Direcciones Generales de Educación Primaria, subordinadas con frecuencia al Despacho de la Secretaría de Gobierno, o establecieron Direcciones Generales de Educación, cuando prestaban servicios de diferentes niveles o modalidades. Dentro de esas direcciones se desarrollaban labores administrativas de control y registro escolar; de administración de los recursos financieros para el sostén de las escuelas; la contratación de los maestros y la inspección escolar.

A pesar de su infraestructura institucional para la administración de los servicios escolares, a los gobiernos estatales, al perder facultades sobre el currículum de la educación primaria y sus materiales, también se les restaron capacidades políticas y técnicas para diseñar y establecer modelos de organización escolar e influir en las prácticas de enseñanza de los maestros, formados con un currículum diseñado por el gobierno federal y sujetos a los planes, programas y materiales educativos provistos por la federación.

Adicionalmente, la estructura organizacional y de control de los estados se vio debilitada a partir de que la Constitución General de la República reconoció la autonomía municipal. Esto es, suprimió la posibilidad de que existieran estructuras intermedias entre el gobierno del estado y los gobiernos municipales: decretó la desaparición de las jefaturas políticas, los distritos o los cantones, con lo que los gobiernos estatales perdieron una estructura clave de control de los sistemas educativos locales, basados de hecho en la acción municipal⁹.

Cuando algunos estados transformaron las Direcciones Generales de Educación en Secretarías del Despacho (en la década de 1980) de hecho no crecieron en facultades para incidir en el currículum o en la organización y estructura de las escuelas primarias. Sus capacidades técnicas, financieras o políticas para conducir el sistema educativo local con frecuencia se destinaban a ofrecer programas o proyectos extracurriculares que no modificaban (sino que complicaban) la organización y operación cotidiana de las escuelas.

Visto de conjunto, hasta 1992, más del 70% de la educación básica era impartida en escuelas públicas federales y alrededor del 70% del presupuesto total dedicado a la educación provenía de fuentes federales. *“En 1992, la participación de los gobiernos estatales no superaba 51% en ningún caso. Sólo en cuatro estados, Nuevo León, Jalisco, Baja California y México, la participación estatal en educación era superior al 40%, y en once entidades los servicios educacionales eran básicamente federales pues la participación estatal no excedía del 5%.”* (Pardo, 1999, citando a María Eugenia Reyes)

En balance, lo ocurrido entre 1983 y 1992 puede considerarse como una etapa de transición o intermedia entre un esquema desconcentrado y otro descentralizado, en el cual el gobierno central se propone involucrar a los estados en la administración de los servicios educativos, sin que el modelo de corresponsabilidad significara una participación claramente definida, exclusiva y complementaria. (Covarrubias, 2000)

⁹ Lo anterior fue por efecto tanto de disposiciones originales de la Constitución de 1917 como por la reforma al artículo 115 Constitucional, publicada en la década de los ochenta.