

**“PLANEACION DE LA  
EDUCACION SUPERIOR Y  
ALTERNATIVAS”**

# *Axel Didriksson Takayanaqui.*

## La Descentralización Educativa en México (1971-1983)

Desde su creación en 1921, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha tenido una tendencia inevitable a la burocratización. Desde entonces, la organización de la enseñanza nacional no ha podido cumplirse indiferentemente de la política. La actual crisis educativa es, parte inseparable de la actual situación económica y social (1) y los lineamientos generales de las nuevas definiciones educativas se relacionan directamente con el proyecto más amplio de refuncionalización y readecuación política del nuevo gobierno.

En este mismo sentido, las características de la SEP son indicadores claros de la combinación de su gigantismo y concentración administrativa, con las funciones políticas que asume. En la SEP se encuentra ubicado el más grande sindicato del país, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que cuenta con más de 600 mil afiliados; se localiza el mayor número de personas que trabajan en el gobierno federal, cuestión que ha llevado a considerar a la SEP como el mayor empleador y, cuantitativamente, la más importante secretaría de Estado (aproximadamente 700 mil trabajadores, con el 70% de las plazas del gobierno federal); y en el sistema educativo que ella controla, se concentra el mayor número de personas a nivel nacional: 27 millones en 1981. El poder político y la importancia en el conflicto social que con ello tiene la SEP no es poca.

Conociendo además que en los últimos cinco años la SEP ha sido el centro principal de sendos movimientos sociales, sobre todo a nivel sindical y magisterial, no resulta incongruente pensar que el nuevo gobierno de Miguel de la Madrid se valga de la SEP (y de su nuevo secretario, Jesús Reyes Heróles), como un elemento importante para la consecución de su estrategia y proyecto político estatal.

Sobre esta base, el presente trabajo tiene como objetivo señalar las principales características y tendencias, de lo que hasta ahora se ha presentado como el proceso de descentralización educativa y administrativa de la SEP, a partir del sexenio del presidente Luis Echeverría a la actualidad. La descripción de éste proceso está relacionado con el conflicto magisterial en cierne, bajo la idea central de que dicho proyecto descentralizador más que administrativo, técnico u organizativo es político, teniendo por tanto consecuencias en términos de la estabilidad y continuidad de la política educativa del Estado mexicano. Es de particular

(1) Al parejo de la crisis económica actual, se da una crisis educativa tanto de sus instituciones como de sus funciones básicas. No tan solo por las repercusiones que la política de austeridad impulsada por el gobierno de Miguel de la Madrid tiene sobre el sistema educativo nacional, sino también por el desarrollo mismo de la política educativa, que reproduce de manera creciente la desigualdad social, la incultura, el conservadurismo educativo, el analfabetismo, el control y la dominación, y que, frente a las actuales condiciones económicas y sociales, polariza y agudiza sus propias contradicciones al normar y orientar la educación del país.

interés, en este caso, aportar algunos elementos de reflexión analítica de la nueva propuesta de descentralización educativa realizada por el actual gobierno. Hemos pensado que al contemplar el problema en un espacio de tiempo mayor facilitará la comprensión de las actuales medidas de sus repercusiones al corto y mediano plazo. Esperamos que así sea.

El actual proyecto de descentralización de la SEP y los motivos políticos que encarna tiene como antecedentes directos y más inmediatos a la Reforma Administrativa impulsada por el gobierno de Echeverría Álvarez, la reforma educativa y la descentralización de la educación superior efectuada también en este sexenio; la política de desconcentración de la SEP llevada a cabo en estos últimos años (1978-1982) y la permanencia del conflicto sindical-magisterial que ha venido cuestionando y avanzando sobre la burocracia sindical (2) del SNTE desde el pasado sexenio.

## LA DESCENTRALIZACION CENTRALIZADA

En el sexenio del presidente Echeverría, la descentralización administrativa y educativa sería inicialmente adoptada como un nuevo modelo de crecimiento, reorganización y expansión del aparato educativo nacional en todos sus niveles. La justificación central adoptada para la puesta en marcha de un modelo de este tipo, partió de la constatación de que la estructura existente de la SEP había ya alcanzado una enorme expansión, que se desenvolvía con altas dificultades burocráticas y dentro de un contexto organizativo, que no respondía eficazmente a los requerimientos establecidos por las necesidades de control y dirección que regían el funcionamiento de la dependencia. Se manifestaba así se decía una marcada ausencia de planeación educativa, una deficiente coordinación entre las diferentes instituciones y una limitada aplicación de los procesos administrativos de organización, dirección y supervisión en el sistema. Por otra parte, la centralización administrativa existente y una incorrecta organización y distribución de actividades, entremezclaba las áreas de responsabilidad y provocaba duplicidad de funciones. (3)

Más allá de las dificultades formales producto del gigantismo burocrático, la descentralización ya desde entonces sería defendida y definida por consideraciones de eficacia política. La organización de la enseñanza se había efectuado por años de manera caótica, carente de principios claros y precisos, sin directrices generales, y dentro de una dinámica puramente expansionista. Frente a ello la reorganización general, la readecuación inmediata se había transformado en un problema político, sobre todo porque el aparato educativo y sus funciones políticas, ideológicas y sociales habían entrado en la espiral de la crisis estructural, cuya manifestación más contundente lo fue el movimiento estudiantil de 1968. Se pensó, ilusoriamente que organizando de manera diferente el aparato administrativo y educativo, éste estaría al margen de la lucha de clases; la inversión y el falseamiento ideológico serían la pauta a la elaboración de la definición política: si la concentración y el gigantismo resultaba ser la causa de los problemas y del comportamiento de las masas, y ello facilitaba la inestabilidad y la anarquía, otra estructura en diferente escala podría ser operativa y funcional, como condición básica para la reforma y el control del sistema.

En la lógica del pensamiento burocrático, se parte del hecho de que los lugares de la administración son lugares de toma de decisiones, de poder. La descentralización administrativa supondría entonces, en esencia, el proceso de transferencia del poder de decisión en la periferia del centro, con lo cual a su vez se procura dar eficiencia y agilidad al tratamiento de los problemas políticos y las demandas, se racionaliza el manejo de los recursos y problemas del personal y se optimiza el uso de los recursos materiales. Descentralizar los niveles de la

(2) En este trabajo burocracia sindical y charrismo se utilizan indistintamente.

(3) Ver Carranza José Antonio, *Relación entre la Reforma Administrativa y los principios de la Reforma Educativa*. S.F.P. México, 1976.

administración fortalece las funciones de cada una de las jerarquías principales y disminuya la excesiva concentración de responsabilidad en las autoridades superiores centrales. Como de aquí se deduce, la descentralización tiene varias ventajas desde el punto de vista político: agilidad en la toma de decisiones, menor duración de los procesos administrativos, mayores posibilidades de neutralizar las demandas insatisfechas y aumento de la aceptabilidad de las decisiones.

Bajo determinadas condiciones, la descentralización es una respuesta, digamos, natural, del desgaste del poder centralizado y surge con el planteamiento de que el nuevo modelo producirá mejoras sustanciales en la eficiencia del sistema; surge como consecuencia, pues, de la obsolescencia de los mecanismos de control y seguridad internas. La descentralización, entonces, se convierte en la respuesta esperada, pues ya la excesiva concentración de problemas obstaculiza la función real de dirección y del ejercicio del poder. Veamos ahora si esto fue lo que ocurrió durante la administración del titular de la SEP del entonces, Ing. Bravo Ahuja.

Para llevar a cabo la descentralización educativa en la SEP, se definió una serie de cambios y política de readecuaciones que sería proclamada y planteada para el conjunto del sistema educativo nacional, con el fin de darle un giro a su funcionamiento administrativo y en la organización de la enseñanza.

En la SEP, el proceso dió inicio en diciembre de 1970, como... "un esfuerzo permanente y sistemático, cuyo objeto consiste, por una parte, en racionalizar y agilizar todos los niveles del sistema, y por la otra en obtener el óptimo aprovechamiento de los recursos materiales, técnicos y humanos, a través de una adecuada programación de los mismos y de una estructura orgánica adecuada, dinámica y funcional". (4)

Los primeros movimientos fueron esencialmente internos: creación de nuevas subsecretarías, reestructuración de la oficialía mayor y la definición del nuevo marco jurídico de la estructura recién creada. Asimismo se creó, para impulsar y diseñar la descentralización, una Comisión Interna de Administración (CIDA) y una Unidad de Organización y Métodos (UOM) para el apoyo técnico.

Para Enero de 1971, por acuerdo presidencial, se establecieron los lineamientos generales para llevar a cabo la reforma administrativa descentralizada en el sector público. El acuerdo... ordena que en cada secretaría u organismo especializado se establezca una comisión interna de administración... con el propósito de ampliar y realizar las reformas necesarias y que en cada entidad se establezca una unidad de organización y métodos con el objetivo de asesorar el planeamiento y la ejecución de las reformas que dependen directamente del titular de cada dependencia" (5).

Conforme a estos lineamientos, que la propia SEP había establecido, se realizó una reforma interna que fue contemplada en tres fases:

- a) La descentralización técnico-administrativa del sistema educativo federal;
- b) La racionalización del sistema de control; y
- c) La unificación funcional del conjunto de escuelas federales con el conjunto de escuelas estatales a fin de aunar los esfuerzos.(6).

Como la descentralización de la SEP era parte de un proyecto de reforma administrativa para todo el sector público,... "la descentralización técnico-administrativa irá acompañada de la descentralización de los servicios correspondientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Instituto del Seguro Social de los Trabajadores del Estado. Estas dos entidades tienen vínculos estrechos con la SEP y si ellas no se descentralizan la descentralización administrativa de la SEP tendría poco efecto". (7).

(4) Carranza, op. cit. p. 33. Ver también periódico *Excelsior*, 16 de Julio de 1976, p. 10-A.

(5) Arizandi Pineda. *La Descentralización Administrativa de la Educación en América Latina*. Secretaría Especial Convenio Andrés Bello, Bogotá, Colombia, 1972, p. 57.

(6) *Idem*, p. 5.

(7) *Idem*, p. 61. Ver también Bravo Ahuja y Carranza, *La Obra Educativa*, Sep. 70, No. 301, México, 1976, cap. XIV.

El proyecto partió y esto es importante tenerlo en mente no solo del estado mismo, sino también "de las recomendaciones de la II Conferencia Nacional sobre Educación, sugeridas por el SNTE — 8, en la medida que este sindicato y el gobierno mantenían intereses comunes en las delegaciones y mutuamente se beneficiaban de las áreas de autoridad y poder regionales y estatales.

Desde los inicios de la puesta en marcha del proceso de descentralización las realizaciones y cambios se relacionan directamente con los problemas de los profesores, quienes a partir de entonces se ven precisados a arreglar sus problemas administrativos (licencias, permisos, cambios de adscripción, etc.), o bien de pagos y prestaciones, en la unidad de servicios descentralizados. Los trámites tenían que llegar a la oficina central y se volvieron más engorrosos; supervisores, funcionarios y dirigentes sindicales empezaron a manejar y controlar el proceso y los problemas se convirtieron en nuevas fuentes de poder.

En 1972, la Dirección Central de Personal creó un sistema para el control y pago de salarios al personal de la SEP, su objetivo fue argumentado como un paso más a la racionalización y la democracia (9).

El balance que podemos hacer de la descentralización en este sexenio, es negativo. Con la reestructuración —eso y no otra cosa— lo que ocurrió fue que se multiplicaron los programas pero sin relación entre sí, agudizando el proceso de diferenciación y especialización burocrática y recreando el caos. Las medidas tomadas de ninguna manera trajeron consigo un proceso de planificación y ordenamiento, y en las escuelas el proceso de la descentralización fue tímido y parcial por no decir nulo con resultados contradictorios: concentración de grupos políticos, reticencias, manipulación, resistencia a perder centros de poder y continuación del manejo de los asuntos administrativos y académicos desde el centro. Por ejemplo, los tecnológicos regionales se mantuvieron independientes de las delegaciones y solo ocurrían a ellas cuando los conflictos estudiantiles o magisteriales se agudizaban.

En especial dos cuestiones deben señalarse en este balance, en primer lugar, la descentralización adoleció por principio de un vicio original, que es el de que su concepción y organización fueron absolutamente centralistas, y hasta entonces la reestructuración realizada, fortaleció y reprodujo el carácter centralista de la vida política institucional de la secretaría. La administración educativa continuó siendo rigidamente centralizada. La descentralización fue formal o fue aparente y no sostuvo de ninguna manera un proceso gradual de autonomía administrativa en los estados, tan solo redujo la responsabilidad del aparato central en los pagos y otros trámites secundarios, y delegó nociones de autoridad a las nuevas instancias a través de nuevas funciones. Pero en lo fundamental la definición de la enseñanza, su organización y regulación y el uso de los recursos siguió íntegramente en manos de la secretaría en la capital, aunque ahora con un poder acrecentado.

En segundo lugar, el fortalecimiento del charrismo sindical en su expresión más degradante fue consolidada. Como es conocido, bajo el apoyo y protección del gobierno y del PRI, el 22 de septiembre de 1972 un pequeño grupo de miembros del SNTE, encabezados por Carlos Jongitud Barrios destituyen al Secretario General del C.E.N. Carlos Olmos Sánchez y ponen en su lugar a Eloy Benavides Salinas. El movimiento es justificado como representativo del sentir magisterial, como democratizador, unitario y pro-mejoramiento profesional, etc. El apoyo gubernamental se hace evidente para el nuevo grupo en el poder y sobre todo cuando en octubre de ese año, el IV Consejo Nacional da valor estatutario al denominado "Movimiento 22 de Septiembre" legitimándolo en los puestos directivos, en agosto de 1974 se crea Vanguardia Revolucionaria al interior del sindicato y para entonces este grupo ya controla las secretarías del

(8) Carranza *op. cit.* p. 60. Ver también p. 94, en donde se reproducen las resoluciones del SNTE, llamadas "resoluciones de Oaxtepec" y en donde se manifiesta la aprobación e impulso a la reforma administrativa que desca el sindicato.

(9) *Idem* p. 154.

C.E.N., las dirigencias seccionales, las delegaciones, mantienen representantes en cada escuela - buscando que este sea el director- y tratan de afiliar a dirigentes naturales, autoridades educativas estatales, locales y nacional, inspectores, delegados a ocupar sus puestos. La unidad entre la burocracia estatal y la sindical se presentaban con claridad suficiente.

En este sentido la descentralización formal realizada mantuvo intocada la estructura vertical del charrismo del SNTE, permitiendo, no obstante, las presiones sindicales y la influencia de estas en el nombramiento de directores, oficiales y aún de subsecretarios. La influencia de Vanguardia Revolucionaria en muchos de los estados de la República y en el aparato administrativo de la SEP era evidente.

Una expresión mas acabada del proyecto de descentralización, realizada durante el sexenio del presidente Echeverría, lo fue la creación de nuevas instituciones de educación media y superior bajo la concepción de aquél proyecto (ENEP, UAM, Colegio de Bachilleres, UPIICSSA, etc.). Desde sus inicios, el gobierno retomaría del anterior sexenio la necesidad de proclamar una reforma educativa "a fondo", que sería precisada, sin embargo, en todos sus alcances hasta los años de 1973-1975.

Fue en la educación media y superior en donde las perspectivas políticas de la descentralización cobraron mayor relevancia. La necesidad de dar una respuesta política que localizara y neutralizara las posibilidades de una nueva revuelta estudiantil, hizo que la instrumentación de una reorganización escolar en estos niveles fuera urgente. Al final del sexenio la reconciliación entre los universitarios y el Estado parecía haberse logrado, o al menos esa era la ilusión que el "diálogo" y la "apertura democrática" junto a la reforma educativa había logrado.

Un bloque de fuerzas y agentes formado por la SEP, la ANUIES y grupos de intelectuales y asesores daría concreción al conjunto de la reforma educativa, así como a la creación de las nuevas instituciones.

Lo fundamental del proceso de descentralización institucional sería sin duda: 1) la creación de nuevas unidades en el área metropolitana; 2) la reubicación y retención relativa de la demanda; 3) el fortalecimiento de algunas universidades de provincia; 4) la introducción de nuevas formas y estructuras organizativas en la enseñanza y la flexibilidad curricular.

Con ello tampoco el conflicto estudiantil sería eliminado, aunque sí descoordinado y desplazado en sus demandas fundamentales, por lo menos en las dos universidades que más firmemente efectuaron la descentralización institucional: la UNAM y la UAM. Además de ello, con las perspectivas de la descentralización, se establecieron convenios únicos de coordinación entre el gobierno federal y los estados, a través de los cuales se determinaba y canalizaban los subsidios federales para las universidades. Ello resultó ser un claro mecanismo de control político sobre las instituciones, sobre todo para las democráticas, puesto que se presionaba con la retención del presupuesto en la búsqueda de su sujeción académica, laboral y administrativa.

Finalmente junto con lo anterior la descentralización institucional sentó las bases para el desarrollo de una política modernizante, eficientista y tecnocrática en la educación superior, sostenida en las restricciones al desarrollo del sindicalismo universitario, promoviendo estructuras tecno-administrativas y verticales de gobierno, manteniendo un mayor control sobre la vida académica y sosteniendo una estrecha relación entre el Estado y las instituciones a tal grado que llegarían a ser indiferenciables.

## **POLITICA EDUCATIVA Y MOVIMIENTO MAGISTERIAL.**

De 1975 a 1977 y ya en el período político del presidente López Portillo, la definición de la política educativa se centró en la elaboración del Plan Nacional de Educación (PNE), bajo la dirección del entonces secretario de la SEP Porfirio Muñoz Ledo. Fuera de las incongruencias y desatinos que éste plan anunciaba, resaltan en él las consideraciones de que el proceso de planeación que buscaba implementarse, se reducía a la de un instrumento administrativo, en

donde volvía a cobrar importancia, de nuevo, tan solo el papel rector de los órganos centrales de la SEP, para consecución de los objetivos trazados.

Con reiteradas posiciones centralistas, el PNE incluía en sus perspectivas un programa de descentralización para fortalecer, no a las instancias regionales o estatales, sino a la propia estructura central, misma que se encontraba sumida, se dice, en la ineficiencia por la rutina y el trámite de carácter secundario, que la alejaba de los niveles decisivos de dirección, conducción, planeación y control (10).

La visión de la descentralización del PNE no cambia y más bien refuerza el modelo burocrático que domina la historia moderna de la política educativa del país, sin que en la práctica se hayan diseñado los mecanismos que delegen o transfieren poder de decisión, y sobre todo recursos para ser manejados con cierta autonomía. La descentralización quedaba de nuevo bajo una concepción formal y declarativa.

Bajo el gobierno de López Portillo una serie de contradicciones alrededor de la estructura educativa no resueltas en los anteriores años salen a flote. La crisis de 1975-1977 y la reducción del presupuesto, la indefinición de la política educativa en los primeros dos años, irán agravando condiciones que muy pronto alcanzarían formas de expresión polarizadas y radicales, es el caso centralmente del movimiento magisterial y a la par de éste las pugnas entre la SEP y el charrismo sindical del SNTE.

En el anterior sexenio, el charrismo sindical había alcanzado la noción de fuerza de grupo con poder al interior de la SEP, y en la vida política nacional, y sobre todo, incorporando al grupo más amplio de la burocracia sindical nacional hegemónica aglutinada en el PRI y el Congreso del Trabajo. La composición de esta fuerza en la SFP, gira alrededor de la administración educativa y sindical y se concentra en los dirigentes militantes magisteriales, tanto del sistema federal, como de los respectivos estados y localidades del país aglutinados por Vanguardia Revolucionaria. Esta cuenta, como su fuente de poder más importante, con el sindicato nacional más poderoso por sí mismo que hay en México. No se trata tan solo de un grupo social enquistado en el SNTE, sino también de elementos que combinan la manipulación sindical con los puestos políticos en el gobierno, pero manteniendo un espíritu de cuerpo y cierta autonomía, sobre todo por contar con una gran capacidad de movilización y presión política.

Uno de los proyectos que el grupo político-sindical de Vanguardia Revolucionaria había venido impulsando desde la llegada del gobierno de José López Portillo (y que el mismo, desde su campaña como candidato presidencial por el PRI, había reivindicado, como tarea a cumplir en su mandato) fue el de la creación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Con la aprobación oficial de la UPN en 1977, el charrismo sindical del SNTE se ve ampliamente favorecido. A pesar de ello, muy pronto se presentaron una serie de obstáculos a su realización inmediata y se sucedieron una serie de cambios en el contenido y forma del proyecto original (11). Esto provocó que fuera hasta marzo de 1979 cuando se inauguran los cursos de la Universidad y que las relaciones entre la SEP y el charrismo del SNTE presentaran una primera fractura, que culminaría al confrontarse con el movimiento magisterial en una casi permanente oposición y enfrentamiento entre ambos sectores.

Por lo pronto, con la creación de la UPN, la burocracia sindical se agregó una nueva fuente de poder de amplias perspectivas y posibilidades de expansión. Baste señalar tan sólo que la UPN ha venido teniendo desde estas fechas un crecimiento muy importante en todo el país (sistema escolarizado en el D.F. y red de 80 unidades de educación a distancia) contando en la actualidad con más de 80 mil alumnos inscritos, 2,800 trabajadores y un gasto de aproximadamente 500 millones de pesos.

Pero si de un lado se fortalecía el charrismo de Vanguardia, de otro lado empezaría a

(10) Ver P.N.E. Planeación y Administración, Junio 20 1977, SEP, min. p. 64.

(11) Para un análisis detallado de la creación y desarrollo, hasta 1979, de la UPN, ver: Olac Fuentes Molinar, La UPN Cuadernos Políticos No. 21, Julio-Septiembre de 1979.

quebrarse. Para finales de 1979 un movimiento magisterial que sostenía demandas económicas básicas, empezó a avanzar con sorprendente velocidad en varios estados del país y en el D.F., hasta alcanzar un nivel de coordinación nacional y formas de expresión organizadas de masas, con un claro contenido independiente y democratizador. La respuesta de la burocracia sindical del SNTE ante el movimiento fue torpe y cerrada frenando de inmediato toda posibilidad de negociación salarial y mucho menos de pérdida de control en la elección de los puestos directivos, el poder en el SNTE parecía entonces monolítico: Vanguardia Revolucionaria tenía en la gubernatura de San Luis Potosí a su líder vitalicio, Jongitud Barrios, habían elegido a José Luis Andrade como nuevo Secretario General del Sindicato (además de ser diputado federal del PRI y líder del Congreso del Trabajo), tenían universidad y seguían manteniendo un aparente control absoluto en los estados de la república y en el D.F. Miles de maestros empezaron a pensar, en serio, que esto no era así.

Se ha señalado que fueron una serie de problemas administrativos (fallas en los pagos entre la SEP y la SPP) lo que dió origen al movimiento de los maestros (12). Si ello fue realidad sobre la base, obviamente, de las precarias condiciones de vida y trabajo de los maestros, y de la opresión y manipulación del sindicato cabría considerar entonces como ya ha ocurrido al problema administrativo, y en particular el de la descentralización llevada a cabo por la SEP, como una fuente de contradicciones y conflictos.

La descentralización administrativa que tímidamente había esbozado el PNE, sería rediseñada y robustecida a partir de 1978, bajo las perspectivas de la nueva política educativa definida con la llegada de Fernando Solana a la secretaría de la SEP.

A partir de entonces, se señalaría que el PNE sería revisado y proyectado en programas y metas específicos, desechando de éste los elementos de expectación y expansión contenidos y reduciendo las propuestas de acción de la Secretaría a prioridades, en un marco de eficientismo, tecnicismo y sobriedad.

Por principio la definición de descentralización fué modificada, concibiendo que ésta abarcaba nociones mucho más trascendentes (la descentralización real del poder y los recursos), por lo que un efectivo proceso descentralizador correspondría a una fase diferente y sobre todo más desarrollada. Mientras tanto —se dijo— habría que avanzar desconcentrando, entendiendo con ello —pensamos— un proceso gradual de descongestión de la Secretaría.

La desconcentración de la SEP, iniciada en el año de 1978, estuvo fundamentada en el impulso e importancia que el presidente López Portillo dió a la Reforma Administrativa, sustentada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (29/XII/1976) (13). Bajo esas normas se comprende por desconcentración, no sólo una reestructuración administrativa, sino fundamentalmente a "un factor de equilibrio social y desarrollo político" (14).

Bajo la lógica de la eficiencia y la planificación, la SEP comenzó por crear nuevas estructuras técnicas y burocráticas: 31 delegaciones generales en todo el país, para lo cual requirió de una infraestructura de apoyo: la Dirección General de Delegaciones.

En su formulación y definición las delegaciones generales, y en particular el delegado, son pequeñas estructuras de poder local cuya única autoridad superior es la del Secretario de la SEP. En sus funciones se contemplaron casi el conjunto de los trámites administrativos, el manejo de los recursos, las relaciones con los gobernadores y funcionarios de la entidad, además de que se

(12) Ver Castrejón Díez. "El legado Educativo", editorial, en *El Universal* 12 de diciembre de 1980, p. 1-3. Secc. A.

(13) Sobre todo a partir de su artículo 17, que a la letra dice: "Para la más eficaz, atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

(14) *Manual General de Organización de las Delegaciones Generales*. SEP. México, Agosto 1980, en donde, retomando lo sustancial de la definición de descentralización del PNE se dice: "desconcentrar en el contexto de la SEP significa acercar el poder de decisión y solución de problemas al lugar mismo en donde se prestan los servicios". p. 11.



otorgan una serie de capacidades y posibilidades de decisión sobre todo tipo de problemas laborales y administrativos de importancia (15). Sin embargo la descentralización de las decisiones referentes a los problemas fundamentales de la educación se mantiene, sobre todo en cuanto a la planeación, programación, objetivos y metas del sector educativo, el presupuesto (por programas y determinado por la Dirección General de Programación de la SEP), y las decisiones políticas y laborales fundamentales.

El movimiento desconcentrador no ha correspondido con los discursos y apologías realizados, que justificaban el nuevo modelo, sobre todo en términos de igualdad social y democratización de la toma de decisiones. Veamos algunos ejemplos: los recursos otorgados a la educación han venido disminuyendo de manera absoluta en los últimos ocho años, y la política educativa sigue aún sin contemplar las necesidades regionales y/o locales, remitiendo su concepción a una visión nacional optimista y desarrollista y básicamente urbana. En términos de la calidad educativa, depositada sobre todo en la formación de los maestros, es revelador el dato de que la SEP apenas destina el 1.8% de su presupuesto a estas tareas. Otros elementos son los siguientes: hay más de 6 millones de personas mayores de 15 años que son analfabetas y el número de los llamados analfabetas funcionales—denominados así precisamente por errores en su formación educativa y por su escasa vida cultural— es muy numerosa; 13 millones de personas nunca terminaron la primaria y 7 millones no terminaron la secundaria. La desconcentración de la SEP ha significado una nueva expansión hacia el interior del país, pero no un cambio hacia una mayor igualdad social ni hacia una democratización interna del sistema educativo.

Es importante considerar que la desconcentración se hizo irreversible a partir de entonces (16) y sentó las bases para que conflictos políticos presentes encontrarán un canal y se fueran manifestando.

La finalidad política del mando central de la SEP al desconcentrar administrativamente algunas de sus funciones a través de las delegaciones generales, buscó recuperar espacios perdidos o asegurar la más completa conducción en las entidades y apuntalar su proyecto educativo central.

Un cúmulo de evidencias constatan que al hacer esto, el choque más inmediato ocurrió con la burocracia sindical del SNTE, en la medida que ésta mantenía acumulado un poder notable en los aparatos escolares de los estados (17). El enfrentamiento se fue agudizando desde entonces.

A principios del año de 1980, Vanguardia Revolucionaria arremetió sus ataques en contra de la SEP y el movimiento magisterial: a una porque la organización definida en las delegaciones restaba fuerza a las aspiraciones de mayor poder de la burocracia, y a otro le restaba base social y protección política. En febrero se realizó el XII Congreso del SNTE y fue designado como

(15) La importancia de las Delegaciones fue creciendo en el sexenio y para 1980, "las delegaciones generales atienden ya y dependen de ellas el 93% de las escuelas del sistema educativo nacional, el 80% de los maestros y la atención del 83% de los alumnos del país". Manual, *idem*, p. 14.

(16) El Lic. Alonso, Director de Planeación de la SEP, señaló que para 198 la educación federal recrea en las delegaciones estatales, mientras que las autoridades centrales sólo se encargaron de normar los programas. También dijo que con esa medida administrativa se resolviera también el grave problema de los pagos a maestros, que por deficiencias en el sistema, venían constituyendo el mayor rezago administrativo. "Para 1982 afirmó la descentralización administrativa estará totalmente realizada y serán las delegaciones estatales las que realizarán los pagos magisteriales, tras de que las autoridades de la S.P.P. desconcentren sus acciones en favor de la SEP y esta a su vez, las otorgue a las delegaciones". Ver *El Nacional*, 12 de diciembre de 1980. Pág. 7, sec. 9.

(17) "Por muchos años los Secretarios de Educación no lograron mandar en la educación primaria, lo más que llegaron a lograr fué una negociación permanente que lograra un equilibrio de fuerza y se compartiera el mando. Este se centraba en las posiciones de los maestros en la estructura de la Secretaría. Hubo ocasiones en las que las presiones sindicales lograron influir en el nombramiento de directores generales, oficiales mayores y aún de subsecretarios. La secretaría mantuvo el mando en cuanto al contenido de la educación primaria y sobre la planeación del sistema. Este se amplió y la educación media y tecnológica quedó dentro del ámbito del Secretario de Educación. Hubo épocas en las que los gobernadores preferían negociar con el sindicato que hablar con el secretario sobre educación". Castrejón Díez. Artículo citado.

nuevo Secretario General, Ramón Martínez Martín. El continuismo continuaba. En su primer discurso Martínez se avalanzó en contra de la SEP señalando al presidente de la República que ...“los delegados estatales de la SEP deberían ser maestros con experiencia docente” (Uno más Uno 8-II-1980). En las delegaciones generales se había colocado a personal técnico, político o profesional, ajeno al sindicato, directamente designados y subordinados al Secretario de Educación Fernando Solana, y respondiendo, por lo tanto, a la definición política centralizante de su proyecto educativo.

El 22 de septiembre —día de aniversario de Vanguardia— Martínez Martín denunció como “improvisados e ineficientes en la administración de la SEP” a los delegados estatales, y exigió que “todos los niveles de docencia y los cargos de dirección del ramo educativo deberán ser ejercidos por auténticos profesionales de la educación”.

Las pugnas entre las diferentes burocracias mostraban de manera definitiva que el poder de Vanguardia Revolucionaria resentía ya un profundo desgaste, sobre todo, ante la fuerza adquirida del movimiento democratizador (600 mil maestros) que día a día venían conquistando mayores contingentes y tomando la iniciativa en escuelas, delegaciones sindicales e incluso en las calles a través de sendas manifestaciones estatales y nacionales a lo largo de los años de 1980 y 1981. En este terreno la SEP avanzaba. La burocracia sindical respondió a esto, exigiendo mayores cuotas de poder y oponiéndose a aquello que se lo restaba, acusando en este sentido a la SEP de colaboracionista del movimiento de mentores.

Durante el XVIII Congreso del SNTE, Martínez Martín denunció (aludiendo a la política desarrollada por el titular de la SEP), que la descentralización administrativa que dió origen a las delegaciones estatales ...“pretende pulverizar nuestra organización y cancelar la acción sindicalista de nuestros dirigentes... no vamos a aceptar que quienes tienen desafectos con la organización ocupen la responsabilidad en las entidades” (18).

Bajo estas condiciones, la burocracia sindical tuvo que realizar demostraciones de fuerza (19) y una búsqueda de nuevas alianzas. Con la entrada del nuevo gobierno se podrían encontrar y presentar nuevas expectativas y posibilidades. Por lo pronto el SNTE, bajo esas perspectivas, debía asegurar un amplio apoyo al candidato Miguel de la Madrid Hurtado, en su campaña, esperando la remoción de los cuadros fuertes de la administración de la SEP y la redefinición de la nueva política educativa. Así lo hizo y así fue.

## LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL NUEVO GOBIERNO

Durante toda la campaña electoral, el entonces candidato priísta a la presidencia de la República reiteró, como principio básico y prioritario de su gobierno político, que la descentralización de la vida nacional ahora sí tendría que hacerse. En el discurso de toma de posesión del 1o. de diciembre de 1982 señaló:

“Impulsaremos la descentralización de la vida nacional. Es imposible concebir la vitalidad de la República sin la cabal participación de las entidades federativas, en la definición y ejecución de las tareas que exige el desarrollo nacional. Lucharemos contra el centralismo que agobia e inhibe energía y acciones profundas... Haciendo mío un reclamo nacional, he decidido promover la transferencia a los gobiernos locales de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal que la Federación imparte en todo el país, así como los recursos financieros

(18) *Uno más Uno*, 21 de septiembre de 1981. Díaz después señalaría él mismo más directamente: “solamente pueden ser titulares de la educación quienes la ejercen”. Ver Olac Fuentes, Editorial del *Uno Más Uno* del 24 de Septiembre de 1981.

(19) En febrero de 1980 en Oaxaca, maestros ligados a Vanguardia Revolucionaria lanzaron ataques en contra del delegado de la SEP de esa entidad y amenazaron con ocupar las instalaciones y realizar una gran concentración; en ese mismo mes se anunció que se realizaría un paro de labores de dos horas (matutino y vespertino) cuyos objetivos fueron planteados como de ... protesta contra la campaña de agresión (de la disidencia) y con especial insistencia denunciar la pretendida actitud de solapamiento y aún de estímulo hacia el movimiento democratizador... de diversos funcionarios de la SEP”. Ver Olac Fuentes, editorial, *Uno Más Uno*, 2o de febrero de 1982.

correspondientes... la Federación conservará las funciones rectoras y de evaluación, que ejercerá a través de la Secretaría de Educación Pública. Los derechos laborales del magisterio y su autonomía sindical serán respetadas escrupulosamente... Invito al magisterio nacional, luchador incansable en las tareas de transformación nacionalista, a colaborar en este movimiento de acusada descentralización. La nación saldrá fortalecida" (20).

Como se puede observar el énfasis puesto en la descentralización de la SEP es tan notable como la ausencia de referencias concretas a los conflictos que en torno al sindicato y a la educación se han generado. Por otro lado, el señalamiento a la participación sindical en el proceso de descentralización pareciera más que nada, orientado a los oídos de las huestes del charrismo del SNTE, que a impulsar y dar cobertura al movimiento democratizador. Hacer referencias generales a un "magisterio nacional" hoy, caen directamente en el vacío.

Con respecto a la "descentralización de la vida nacional" las medidas prácticas del gobierno sólo han avanzado en términos de definiciones legales generales y en avances de reestructuración y reformas que en la *concreción del proyecto* en su conjunto. De hecho, la definición de la política educativa del nuevo gobierno de la SEP ha quedado en enunciados generales y líneas de acción que de ninguna manera hacen referencia al cúmulo de problemas dejados por la anterior administración, por lo menos en lo que corresponden a tres aspectos fundamentales: 1) Crisis económica, austeridad y problemas financieros con respecto al gasto en educación pública; 2) La situación actual del conflicto sindical-magisterial; y 3) Problemas organizativos a nivel nacional, y en particular la concreción y las medidas programáticas de la política de descentralización educativa.

Según se ha deducido y señalado, al proceso de descentralización de la SEP se desarrollara en por lo menos un lapso de tres a cuatro años, a pesar de que para su programación no se considere en serio las condiciones de crisis profunda en las que hoy vive el país. Esto podría en principio, retrasar enormemente una descentralización efectiva. No obstante, de llevarse a cabo la propuesta en un corto y mediano plazo, se presentaría por lo menos las siguientes características:

1) Se devolvería a los gobiernos estatales la "función educativa" tal y como existía, se dice, en 1921 (21) de manera parcial, sin embargo, en la medida que las tareas de definición, regulación, planeación y evaluación quedarían fuera de su ámbito y mantenidas bajo el control y dirección de la burocracia administrativa central de la SEP.

2) La responsabilidad del financiamiento a la educación (preescolar, primaria, secundaria y normal) sería ejercido por los gobiernos de las entidades del país y ya no de las delegaciones creadas en el sexenio pasado. Según parece, también, una gran cantidad de dependencias que hoy comprende la SEP, no entrarían en estos acuerdos de descentralización a los estados.

3) Con respecto al sindicato (SNTE) si bien éste no se desintegra como tal y se ofrece respeto a la autonomía sindical, se buscaría trasladar la conflictividad laboral a cada entidad, diversificar y atomizar a los diferentes núcleos organizados y reducir la expresión de una fuerza nacional organizada y coordinada. Pero el sentido fundamental de la medida, desde el punto de vista político, creemos, no irá dirigido a desarticular al SNTE.

A partir de estas medidas, un cúmulo de conflictos podrían presentarse. La delegación de funciones administrativas, presupuestales y políticas no implica la autonomía en el manejo de los recursos y la organización de la enseñanza a través de ello. Se trasladarían básicamente problemas de corte burocrático y mecanismos de funcionamiento y racionalidad, pero no poder absoluto. Es absurda la referencia de una vuelta al esquema de 1921, sobre todo cuando un modelo burocrático centralista ha dominado en la historia de la política educativa, y cuando el conjunto de medidas realizadas no ha hecho sino fortalecer la tendencia centralizadora del

(20) Discurso de toma de posesión de Miguel de la Madrid como Presidente de la República, 1 de diciembre de 1982.

(21) Forma y adición del artículo 115 de la Constitución y la inclusión dentro de la estructura de la SPP, de una Subsecretaría que se ocuparía del desarrollo regional como proceso de descentralización. Ver Páquina Uno, suplemento político de *Uno más Uno*, artículo de Jaime González Graf, "Descentralización y Desarrollo", 13 de Febrero de 1983, pag. 1-11.

aparato de gobierno. En este sentido lo que ocurriría sería que más que descentralizar se diversificaría y fragmentaría, delegando poder sólo en términos de participación de las autoridades en las consultas formales con el poder central. Reestructurar no implica cambiar.

Podría quedar, bastante limitada la política de descentralización, si las reformas tendientes a democratizar la vida nacional, a delegar y transferir recursos sustanciales al desarrollo efectivo de la autonomía municipal, a la apertura de participación en el gobierno del D.F., etc., no se cumplen con la profundidad que tales medidas requieren para dejar de ser meras fachadas. Es conocida al respecto, la afirmación que habla de la formalización y engaño que resultan ser las continuas referencias al federalismo de nuestra vida política.

Problemas más particulares, serían aquellos a los que se enfrentaría el mismo gobierno estatal, en el uso y manejo de las actividades educativas: ¿Cómo conciliar la variedad de intereses locales con la línea trazada centralmente como política educativa nacional?, sobre todo sabiendo que los aparatos educativos de los diferentes estados no son homogéneos, ni en sus respectivas necesidades, ni en su organización, intereses y características económicas y sociales. Hay evidencias que demuestran que avanzar orgánicamente sobre estas diferencias geopolíticas no siempre ha resultado ser favorable. Tan solo hacer referencias de los avances y reformas echados a andar, en diferentes niveles educativos, en el sexenio anterior -y que por supuesto aún no han sido concluidos- (22) muestra la enorme capacidad organizativa que se requeriría para enfrentarlos, racionalizarlos y darles continuidad. Hay también temores bien fundamentados, en el sentido de que la educación puesta en manos de los gobernadores y las burocracias de los estados de la República, más que hacer renacer la educación produciría su degradación y deterioro. Nada indica que los mecanismos descentralizadores ayuden a elevar la calidad educativa y mucho menos a superar sus actuales condiciones (23).

El problema más agudo que propiciaría la medida, será el de la incidencia que ella tenga en el conflicto sindical-magisterial.

Se ha venido señalando que la descentralización quebraría efectivamente el poder del grupo de Vanguardia Revolucionaria en el SNTE. Nosotros pensamos que esto sólo lo podrá realizar el movimiento democrático y no el gobierno. Sin embargo con la entrada del nuevo régimen de Miguel de la Madrid y las medidas anunciadas que aquí se han comentado, el charrismo sindical se ha puesto en guardia, ante las posibilidades de que el sindicato focalizara su actividad principal en los estados de la República -neutralizando la acción nacional- y que las secciones del D.F. fueran aseguradas por ellos en exclusividad (lo cual comprende casi una cuarta parte de los actuales miembros del sindicato) (24).

El movimiento descentralizador, tal y como se ha anunciado desde el discurso de toma de posesión, no implicaría entonces la desintegración del sindicato, en la medida en que el patrón sigue siendo el mismo- ni rompería con la relación de la SEP y el SNTE construida imbricadamente desde hace ya algunos años. Mucho menos significaría un tiro de gracia para la burocracia sindical. Pensamos mas bien que se pretende con todo ello limitar poder, y delimitar áreas de influencia entre el charrismo y la burocracia administrativa al interior del sistema político de dominación correspondiente. Se busca para excesos de corrupción y violencia y para eliminar los efectos negativos que en el mismo seno del magisterio tiene el aparato de control SEP-SNTE.

(22) "Piensese nada más —dice Olac Fuentes— en la apenas planteada integración del ciclo básico de 9 o 10 grados, en la reciente y no ordenada reducción a un solo año de la educación preescolar, en el hecho de que el sexenio terminó con 3 "familias" distintas de libros de texto para la escuela primaria, en la desarticulación de la secundaria y la opción no resuelta entre secundaria general o técnica, en el proceso convocado por la discusión de un nuevo modelo de formación de maestros..." ver *Uno Más Uno*, Editorial Olac Fuentes Molinar, 14 de diciembre 1982. Ver también las diferentes opiniones de algunos gobernadores frente a la propuesta de descentralización educativa, en *Uno más Uno*, 14 de diciembre de 1982, pág. 1.

(23) Entre una gran cantidad de bibliografía se puede consultar al respecto a María de Ibarrola, "Contradicciones de la Escolaridad en México". (1940-1980), en Cuadernos de Investigación Educativa No. 6. Departamento de Investigaciones Educativas (DIE) del Centro de Investigaciones y de Estudios avanzados del I.P.N. Agosto 1982.

(24) Ver comentarios de M. Granados Chapa, Columna Plaza Pública, *Uno Más Uno*, 3 de diciembre de 1982, p. 4.

Pero eliminar excesos podría resultar demasiado para uno de los componentes más descompuestos del charrismo sindical mexicano, como lo es Vanguardia Revolucionaria. Las declaraciones de su presidente vitalicio (25) y las del nuevo Secretario General del SNTE, Alberto Miranda Castro reflejan la defensa del centro fundamental de poder del sindicato y la necesidad de presionar al nuevo gobierno para mantener lo ya ganado.

Pero la descentralización -desde siempre- ha tenido un contenido profundamente político y la actual propuesta no es ajena a ello, más aún bajo las condiciones de la actual crisis. Por ello el golpe principal va dirigido no al SNTE, sino al movimiento democrático magisterial. Los conflictos entre intereses sociales en pugna tienen una mayor probabilidad de estallar pero también de ser mejor controlados, cuanto menor peligro entrañen sus efectos para el sistema. Se requiere colocar en la periferia del centro los principales focos y factores de conflicto, y que este no llegue jamás a ser prioritario; una aparente o real dispersión de la toma de decisiones, como puede ocurrir con la descentralización, desubica al enemigo inmediato de los trabajadores (el charrismo) alejando el conflicto de la zona principal y desviando las demandas más sentidas. Además el Secretario de Educación actual no es precisamente nuevo en cuanto al manejo de este tipo de políticas preventivas. La Reforma Política impulsada bajo su mando desde la Secretaría de Gobernación en 1977, no tuvo en realidad otro contenido.

La descentralización avanzará a largo plazo, lentamente: de inmediato no hay aún condiciones propicias y, al parecer, dentro de la misma SED no se desean precisar todavía el programa. No habrá golpes espectaculares, pero a mediano plazo la tendencia buscará imponerse y convertirse en irreversible porque aparece como símbolo de garantía, de estabilidad, austeridad y eficiencia. Frente a ello la respuesta inmediata del movimiento democrático del magisterio no puede ser otra: es el momento de la reorganización.

(25) C. Jongitud Barrios advirtió en declaraciones a la prensa sobre la inevitabilidad de la descentralización, faltando que "tras la descentralización viene el gasto y el problema con los trabajadores. Confió, sin embargo, en las palabras del nuevo presidente (MMH) en el sentido de que "la autonomía e independencia del SNTE, ni sus intereses resulten lesionados". Además anotó que había una serie de problemas que acarrearía la medida, pero que ellos "son problemas prácticos que acompañan a la puesta en funcionamiento de la medida y que deberán planearse para no lesionar los intereses generales, especialmente el de los maestros sindicalizados" ver *Uno Mas Uno*, 13 de diciembre 1982, p. 1-5.