

CAPÍTULO XIII

LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

1. LA REFORMA DE LA SEP (LA DESCONCENTRACIÓN)

La SEP, con cerca de 17.4 millones de niños y jóvenes bajo su responsabilidad, no podía seguir siendo una dependencia central, localizada en el Distrito Federal. El número y complejidad de sus funciones –tenía una nómina de más de 800 000 personas– eran prácticamente insostenibles por el bien de la misma educación, como lo informó el licenciado Solana (*Excélsior*, agosto 20 de 1981). Sólo de esa guisa –subrayó el secretario de Educación Pública– era posible mejorar la calidad de la enseñanza.

Ya desde 1973 empezaron a ponerse en práctica algunas medidas para desconcentrar la operación de la SEP. Se crearon en los estados nueve unidades de servicios desconcentrados, responsables de atender los trámites en las entidades federativas. En 1978, durante la gestión del licenciado Solana, el problema de la SEP se hizo más evidente y aquél emprendió como programa prioritario el proceso de reducir la Secretaría a dimensiones aceptables. Es preciso, según Solana (*El Sol de México*, agosto 20 de 1981), que “cada uno de los municipios y escuelas maneje y resuelva su educación”.

Ahora bien, este proceso presentaba dos modalidades: la desconcentración y la descentralización. La primera consiste en trasladar el poder decisorio y la competencia de un órgano superior a otro inferior sin hacer desaparecer su relación de autoridad, aunque disminuye la subordinación; la segunda significa ceder el poder a los estados y municipios, así como los recursos humanos y materiales correspondientes, si bien la SEP seguía conservando la normatividad y la evaluación (Pescador y Torres, 1985, p. 48). Esta segunda modalidad se asemejaba a la SEP planeada por Vasconcelos. En la práctica, dicha modalidad se parecía a la educación pública después de la Constitución de 1917, cuando se suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes (SIPBA)

y se entregó la responsabilidad de la educación a los estados y municipios (veáse Vol. 2, pp. 261-266).

El plan de 1978 consistió fundamentalmente en un proceso de desconcentrar las decisiones y trámites administrativos y establecer en los estados órganos responsables de atender aspectos específicos de la administración de diversos servicios.

La SEP se propuso los siguientes objetivos en la desconcentración:

1) Acelerar de manera eficiente y eficaz¹ el desarrollo educativo en cada uno de los estados de la república.

2) Solucionar los problemas y planear la educación desde sus lugares de origen, estableciendo la relación adecuada con el centro.

3) Aumentar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos destinados a la educación.

4) Favorecer una mayor participación y responsabilidad de la comunidad en la labor educativa que se efectuaba en los estados (*Memoria*, 1982, 2, p. vii).

Para lograr estos objetivos se establecieron 31 delegaciones a modo de órganos centrales rectores de la educación nacional.

Esta complicada labor supuso que diversas comisiones definieran las funciones que deberían desconcentrarse para asignarlas a las delegaciones estatales. Se dividió el estudio de la desconcentración en nueve áreas: planeación, supervisión, extensión educativa, servicios asistenciales, escuelas particulares incorporadas, control escolar y administración de recursos humanos, materiales y financieros. El resultado de esta labor fue el diseño de una estructura de las delegaciones generales que incluyera todos los elementos indispensables para desarrollar una labor eficiente, de acuerdo con los objetivos prioritarios de la SEP, adaptando las funciones a las características peculiares de cada entidad, pues una norma bien aplicada en uno puede convertirse en perjudicial para otro (*El Nacional*, enero 23 de 1982). Se crearon consejos estatales de educación y también municipales (Street, 1984, p. 23).

Solana señaló la trascendencia política de la desconcentración: 1) liberar recursos federales, pues la obligación del Estado de ofrecer educación al pueblo

¹ Eficiencia: logro de resultados con base en la utilización óptima de que dispone una dependencia o empresa; eficacia: consecución de resultados en las condiciones y tiempos previstos (*Auditoría Integral*. México: SECOFI, 1994. p. 13).

se distribuía en forma más equitativa entre federación y estado; 2) redistribuir el poder, al propiciar la participación de los ciudadanos y, así, fortalecer la vida democrática de la república; 3) facilitar el mejoramiento de la educación, al acercar las decisiones al lugar donde se prestaban los servicios, pues incrementaba la participación de los actores, maestros, directores, padres de familia y comunidades, es decir, los agentes directivos que antes carecían de voz y de oído.

La trascendencia educativa, según Solana, consistía en que: 1) promovía la calidad de la educación; ésta sería preocupación estatal y local, no una obligación impuesta por el centro. Una escuela así dispensaría su estilo propio; 2) implicaba un modo distinto de administración que no todo lo reglamentaba y uniformaba, sino una administración de rostro humano, la cual admitía las diferencias, valoraba las peculiaridades locales y fomentaba el desarrollo de las personas (*Memoria*, 1982, pp. viii-ix).

La magnitud y complejidad de los servicios educativos indujo a realizar la desconcentración en cuatro etapas: 1) coordinación; 2) desconcentración de los principales niveles educativos; 3) desconcentración de otros servicios; y 4) consolidación.

1) La coordinación consistió en el inicio de la acción de cada uno de los delegados generales de la SEP en cada estado, quien tenía las facultades de planear, programar, coordinar las funciones educativas en su entidad federativa, formular el presupuesto y proponer las modificaciones convenientes. Esta etapa terminó en agosto de 1978.

2) La desconcentración de los principales niveles educativos: preescolar, primaria, secundaria, secundaria técnica y normal, así como los servicios de apoyo, se efectuó paralelamente a la coordinación. Para este objeto, se elaboraron cinco manuales de operación de cada nivel educativo, con la descripción de las facultades y las atribuciones de las delegaciones generales.

3) Otros servicios educativos: educación para adultos, capacitación y mejoramiento profesional, educación para indígenas, educación física, incorporación y evaluación, se desconcentraron sin interrumpir el proceso de los otros cinco niveles educativos. Se elaboraron asimismo manuales de organización, procedimientos, etc. En esta etapa se desconcentró el sistema de pagos al personal de la SEP, realizado antes por la Secretaría de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público (*Memoria*, 1982, pp. 240-260).

Por más que se cuidó mucho la realización de este proceso, surgieron conflictos en los sistemas y procedimientos administrativos.

4) De ahí, se hizo necesario consolidar la desconcentración, labor que se realizó elevando la calidad del personal responsable de los servicios desconcentrados, tanto en las áreas centrales, como en las delegaciones estatales, y fortaleciendo la coordinación entre el centro y los estados. Con este objeto, se realizaron 350 cursos para capacitar a 25 000 personas y se diseñaron e implantaron nuevos esquemas de comunicación entre los órganos centrales y estatales (*El Sol de México*, febrero 13 de 1982).

No todo fue fácil en este dilatado proceso. Se presentaron obstáculos como la falta de recursos, pues aquél no consistió sólo en transferir funciones de la capital a los estados, sino en crear otras y perfeccionar las que, anteriormente, se cumplían en forma parcial. Ahora bien, esta circunstancia requería dotar de personal más capacitado a las delegaciones generales. Un segundo obstáculo surgió de la falta de actualización de las disposiciones jurídicas que hubieron de reformarse, para adaptarlas a las presentes necesidades administrativas de la SEP (Solana, 1982, pp. 283-287).

Al efectuar una evaluación de la desconcentración administrativa, pudo apreciarse que significó un éxito desde los siguientes puntos de vista.

1) Se realizó un mayor acopio y sistematización de la información, así como un mejor análisis de la pirámide educativa, logro que redundó en la obtención de datos más precisos para planear la educación.

2) Se estableció una mejor comunicación entre los núcleos de población en cada entidad y las autoridades de la Secretaría; esta mejor comunicación contribuyó a facilitar el contacto con el magisterio para resolver sus demandas.

3) Se logró una mejor coordinación administrativa y eficiencia en la prestación del servicio.

4) Se abatió el rezago en el pago de remuneraciones y en el otorgamiento de prestaciones y servicios (Pescador y Torres, 1985, p. 49).

En opinión de Susan Street (1984, pp. 17-20), no hubo un solo proceso de desconcentración sino tres.

1) El reformista que trataba de modernizar las formas del Estado, racionalizando los procesos administrativos para obtener mayor eficacia en la respuesta de aquél a las necesidades de la sociedad, caracterizado por: estable-

cer la Subsecretaría de Planeación y Coordinación; introducir un grupo importante de universitarios en la SEP; sustituir los proyectos personalistas por proyectos racionales; y modificar los procedimientos de contratación del personal docente.

2) Simultáneamente con éste se efectuaba otro proceso conservador, propio del SNTE, por medio de las plazas ganadas en la lucha política para controlar la base, tanto en las movilizaciones de los maestros requeridas por los presidentes de la república y los grupos gobernantes como por la conservación de los salarios dentro de ciertos límites. La peculiaridad de este proceso fue aumentar el control sindical con la llegada de Vanguardia Revolucionaria (VR) a la cumbre del SNTE en 1972. El poder de VR se concentró en controlar las plazas (asignarlas, promoverlas y, en su caso, suprimirlas); vincular a los directores de escuela y a los supervisores de zona con los directores generales y con el oficial mayor en el centro. La desconcentración subvirtió esta jerarquía, desde arriba, y bloqueó las relaciones entre esos funcionarios, situación que impidió que operaran los procesos de control de información, asignación de recursos, etcétera.

3) El proceso radical agudizó el conflicto entre reformistas y conservadores. Se caracterizó por la aparición de un grupo que aglutinaba los movimientos regionales y las organizaciones disidentes, especialmente la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, fundada en 1979, que se distinguió por la lucha intrasindical y las demandas laborales para mejorar las condiciones de trabajo del magisterio.

De hecho, el proyecto conservador ganó la partida en el siguiente sexenio. Duplicó la burocracia, impidiendo la descentralización propuesta como meta por el presidente De la Madrid.

2. EL SEXAGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA CREACIÓN DE LA SEP (1921-1981)

Con ocasión de los 60 años de la fundación de la SEP, Latapí (*Proceso*, febrero 5 de 1981) escribía que el aniversario había sido ocasión de reconocer los logros obtenidos en seis décadas de desarrollo educativo. Puntualizaba que el proyecto de crear la SEP resultó profundamente distinto del concebido originalmente por Vasconcelos. La SEP, según éste, debía hacer del desarrollo

educativo nacional un proceso arraigado en la participación popular. Vasconcelos elaboró, desde 1920, un detallado proyecto de ley para crear la Secretaría de Educación que expuso y defendió, primero, ante la Cámara de Diputados, septiembre 30 de ese año; y después, en el Segundo Congreso de Maestros realizado del 15 al 25 de diciembre. El Congreso de Ayuntamientos (noviembre de 1920) se pronunció también en favor del proyecto.²

La iniciativa de Vasconcelos fue enviada al Congreso en octubre 22, donde recibió dictámenes favorables de las comisiones a las cuales se turnó. Desgraciadamente, el proyecto de Vasconcelos nunca se aprobó en su integridad.

Vasconcelos proponía un sistema educativo nacional profundamente participativo. En cada población de más de 500 habitantes debía formarse un consejo de educación, de los padres de familia y de la autoridad del lugar. Un consejo semejante habría en cada municipio, con representación de los consejos de las localidades. Estos tendrían a su cargo vigilar todos los asuntos de la educación pública y podrían llegar a tener la dirección de éstos, cuando así lo acordaran las autoridades de las que dependían las escuelas. Evidentemente, se incluían 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 y, en el ámbito nacional, se reuniría, todos los meses en noviembre, un consejo federal de educación pública, con la representación de las instancias anteriores –dos delegados por cada entidad– cuya función sería discutir con las autoridades de la SEP el desarrollo y los problemas de la educación nacional, incluidos los recursos federales, que la mayoría de los consejeros debía aprobar antes de que la Secretaría lo autorizara.

Vasconcelos pretendía que esta organización participativa llegaría en poco tiempo a imponerse sobre la actividad de la propia Secretaría. “Se procurará [artículo 38] que, a la mayor brevedad posible, la suprema autoridad en materia de educación en cada estado quede en manos del Consejo Nacional de Educación”.

El creador de la SEP sostuvo esta concepción al explicar el proyecto en la Cámara de Diputados. Una nota de *El Universal* (octubre 1o. de 1920)

² Véase Vol. 2, 1986, pp. 291-298.

relata que el rector de la universidad³ afirmó allí que la nueva Secretaría duraría de 12 a 15 años, pues al cabo de ese periodo, ya no sería la Secretaría un órgano del ejecutivo, sino que el ejecutivo sería el órgano de los consejos de educación.

En esta concepción de la Secretaría influyó quizá el deseo de garantizar a los estados sus soberanías ante el poder federal. Pero el proyecto postulaba ciertamente una dependencia que coordinara y promoviera ampliamente la participación popular, hasta el grado de convertirse en un órgano al servicio de cuerpos colegiados integrados democráticamente.

Como se dijo más arriba, este proyecto nunca se aprobó. La SEP se creó en septiembre 28 de 1921 por un decreto que se limita a enumerar sus dependencias: enseñanza, bibliotecas y bellas artes. Vasconcelos aceptó su nombramiento sobre la base de ese decreto 14 días después.

En septiembre de 1923, ya siendo secretario Vasconcelos, envió al Congreso un nuevo proyecto que incorporaba los artículos relativos a los Consejos. Esta segunda iniciativa tampoco prosperó.

Miguel Guardia (*Excelsior*, abril 7 de 1981) celebraba también la creación de la SEP, hacía 60 años. Recordaba que el sistema educativo nacional tenía ahora 15 600 000 alumnos de primaria, muy alejados de los 750 000 que se atendían hacía no mucho tiempo. Además, la educación era pluralista. Se acababa de fundar el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y hacía pocos días se le autorizaba para dar educación y capacitación a más de un cuarto de millón de trabajadores.

Por otra parte, los planes de educación agropecuarios de la SEP en el campo mexicano –con la colaboración de otras Secretarías de Estado y la Confederación Nacional Campesina– impartían 803 000 cursos-hombres, cuatro veces más que el año anterior. México estaba educando a su población, capacitándola y volviéndola más libre cada día, más responsable, más consciente de sus compromisos con los demás.

Guardia aceptaba que debería celebrarse el sexagésimo aniversario de la creación de la SEP y rendir homenaje a Vasconcelos y a Torres Bodet, pero también a otros secretarios como Gonzalo Vázquez Vela y Agustín Yáñez.

³ Vasconcelos era entonces rector de la Universidad Nacional de México.

Raúl Olmedo, a su vez (*Excelsior*, octubre 12 de 1981), conmemoraba la creación de la SEP y afirmaba que el hacer historia siempre resultaba optimista. La historia permitía medir la marcha del hombre y la sociedad. Olmedo repetía lo dicho por Solana. En estos 60 años (1921-1981), si la población se había multiplicado por cinco, el sistema educativo lo había hecho por 24. Se había reducido el índice de analfabetismo de 70% a 15% y, para el año entrante, se habría disminuido a 12% o 13%. Si en 1921 la educación superior proporcionaba al país 500 profesionales al año, en 1981 formaba 78 000.

Las comparaciones respecto al pasado podrían ser impresionantes. Las expectativas respecto al futuro resultaban más impresionantes aún. La población de México apenas alcanzaba el cuarto año de primaria. La educación seguía siendo el cuello de botella del desarrollo, en una época en que el saber se convertía en el factor más importante del crecimiento económico del mundo. La historia es ciencia que mide lo hecho, pero también lo que falta por hacer; cómo se ha hecho y también cómo se va hacer. Por ello, historia y política van de la mano. Dentro de 20 años el sistema educativo tendría cerca de 33 millones de alumnos. Cursarían la educación básica de diez grados 23 millones de niños y jóvenes. La educación preescolar se habría triplicado. La matrícula de primaria empezaría a decrecer a partir de 1984 y más brusca-mente en los últimos años del siglo. En cambio, la secundaria se duplicaría. La enseñanza profesional técnica se multiplicaría por 30 y tendría 3.5 millones de estudiantes.

En el año de 1981, 800 000 maestros atendían a 23 millones de niños y jóvenes en más de 100 000 escuelas, instituciones y centros de estudio; 17 millones de alumnos cursaban la educación elemental; más de cinco millones la enseñanza media; y un millón la superior. Uno de cada tres mexicanos estudiaba. El país dedicaba a la educación pública más de 300 000 millones de pesos, equivalentes al 5% de su PIB. Aún así, la carencia de personas preparadas era la limitación más importante de la economía y de la política.

Olmedo recordaba lo que era el país en 1921: 14 millones de habitantes; una nación recién nacida de la guerra civil, en la cual todo estaba por reconstruirse y mucho, lo más, por inventarse.

La economía empezaba a reponerse; el crecimiento sería hasta 1930 de 1.7% del PIB; dos de cada tres mexicanos productivos se dedicaban a la

agricultura, a la industria, sólo uno de cada diez. La ciudad de México tenía 615 000 habitantes. Cerca del 70% de la población adulta era analfabeta –únicamente 3.5 millones de mexicanos sabían leer y escribir.

La esperanza de vida era de 35 años. En todo el país, la secundaria y la preparatoria juntas tenían sólo 10 000 alumnos en 40 planteles.

Las comparaciones tienen la virtud de aquietar. La población creció aceleradamente de 14 millones en 1921, a 20 millones, en 1940 y a 68 en 1980. La esperanza de vida llegó a 66 años contra los 35 de 1921. Hacía 40 años, dos terceras partes de los mexicanos eran rurales; hoy sólo una tercera parte. En cuatro décadas se triplicó la población económicamente activa de seis a 20 millones. El PIB creció a más del 6% durante 25 años. Con todo, la educación mexicana necesitaba definir nuevas dimensiones, nuevos ámbitos de acción, sobre todo, la búsqueda de calidad y la experimentación de modelos y de nuevas relaciones entre educador y educando.

3. LA TENDENCIA DEL SEXENIO 1976-1982

A diferencia de otros sexenios el de José López Portillo estableció en la educación una orientación humanista: el hombre es el elemento más importante de un pueblo. Este se construye con los hombres y para los hombres. La tendencia educativa del sexenio supone una visión pluralista del universo y una visión del hombre como ser que consta de espíritu y materia, es neutro y activo –perfectible–, cuyo desarrollo depende de la educación.

En última instancia, el desarrollo es de las personas. Las cosas no dan calidad a la vida, si no se transforma quien las produce y las usa; las técnicas no mejoran la existencia si quien las maneja no es dueño de su destino; el poder no hace mejores a los pueblos, si no se ejercita como servicio; lo decisivo es el mejoramiento humano; es el ser no el tener. Por ello, ninguna nación podrá avanzar en su desarrollo más allá de donde llegue la educación (Solana, 1982, pp. 25-26).

Solana (1982, pp. 140-144) señala los valores dignos de cultivarse: 1) la conciencia ética o integridad, es decir, la consistencia entre la manera de pensar y de vivir, o sea, el hombre responsable y honrado; 2) el respeto a las personas, expresado en una relación social constructiva y en un espíritu de solidaridad; 3) la apertura al conocimiento, la curiosidad intelectual y la siem-

pre renovada disposición a aprender; 4) el equilibrio emocional, la capacidad para el afecto y para reaccionar proporcionalmente a los estímulos; 5) la capacidad para producir obras de calidad, ya sean servicios, ideas, obras de arte y aun cosas.

Solana (1982, pp. 140-142) presenta un perfil del mexicano ideal dotado de las cualidades que se desprenden de los valores descritos más arriba: un hombre honrado, responsable, solidario; de mente abierta, equilibrado emocionalmente y productor en distintas líneas.

Los medios para lograr este tipo de mexicano son los objetivos de la SEP: 1) proporcionar educación básica a todos, pues así se logrará el desarrollo de todos los mexicanos; 2) vincular la educación terminal con los bienes y los servicios necesarios para todo el pueblo; 3) elevar la calidad de la educación, y así mejorar el desarrollo del mexicano en todos sentidos; 4) fortalecer el ambiente cultural, la matriz donde se completa la obra de la escuela; 5) e incrementar la eficiencia del sistema educativo, responsable de la educación toda en el país (*Memoria*, 1982, p. 21).