

CAPÍTULO XXV

MODERNIZACION DE LA SEP (1982-1988)

1. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA¹

Otro asunto que ensombreció el sexenio fue el de la descentralización. Desde el sexenio anterior se había iniciado esta tarea con el proceso de desconcentración. La burocratización excesiva de la SEP, la lentitud de los trámites y el estancamiento de la eficiencia así lo exigían. Además, las diferencias socioculturales y las distancias complicaban la solución a los problemas, tan alejados del centro de decisiones. El centralismo había engendrado, entre otros, los siguientes problemas: 1) multiplicar las líneas de autoridad entre funcionarios nacionales, estatales y locales, sin coordinación entre sí; 2) sostener 40 direcciones generales de la SEP sin suficiente coordinación entre sí ni entre sus correspondientes estados, y diez niveles de autoridad entre los maestros y el secretario de Educación Pública; 3) duplicar innecesariamente los esfuerzos de la federación, estados y municipios; confundir los mandos y provocar conflictos intergremiales; 4) facilitar desequilibrios injustos en la distribución de las oportunidades educativas. Los sectores marginados de las ciudades, la población rural y las comunidades indígenas recibían los peores servicios (Guevara Niebla, 1992, pp. 165-169; Street, 1983, pp. 239-261).

Al principio del proceso (1978-1980), el secretario de Educación pudo actuar con mayor libertad y eficacia, pero al inicio de 1981 empezó a experimentar presiones sindicales, pues el sindicato demandó otorgar los puestos de dirección de las delegaciones a candidatos carentes de las cualidades necesarias para desempeñarlos. La Secretaría cedió en algunos casos. Por otra parte, la crisis económica limitó las posibilidades de avance. La mayor limitación del proceso consistió en que no hubo acercamiento entre la estructura de las delegaciones en la SEP y los sistemas estatales de educación.

¹ Véase la obra de Pescador y Torres, 1985, pp. 43-82.

Al inicio del siguiente sexenio (1982-1988), el mismo presidente De la Madrid, en el discurso de toma de posesión,² señaló su decisión de transferir, a los gobiernos locales, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, así como los recursos financieros correspondientes. El Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) estableció también la descentralización de la educación básica y la normal,³ con el objeto de mejorar la eficiencia y la calidad de la educación.

De igual forma se descentralizarían los servicios culturales para impulsar el desarrollo regional de tales actividades. El gobierno federal se reservaba la normatividad de los planes y contenidos de estudio, así como las funciones de evaluación, validación y reconocimiento de estudios.

Si bien el presidente anunció con claridad la meta, el proceso empezó titubeante; luego, se afirmó en el segundo año de la administración (*Excelsior*, enero 3 de 1983); se rectificó después (*UnomásUno*, enero 10 de 1983) y, finalmente, se canceló en los últimos años del sexenio "... cuando la SEP entregó todo el poder de decisión al SNTE y los delegados del SNTE federal se convirtieron en los dueños del proceso de descentralización" (Alvarez, 1992, p. 169).

El proceso comprendió los siguientes pasos:

1) Crear comités consultivos para la descentralización educativa en los distintos estados de la república (*El Universal*, julio 24 de 1984).

2) Modificar el reglamento de la SEP que convertía sus delegaciones generales en los estados en Unidades de Servicios Educativos por Descentralizar (USEDES).

3) Establecer la coordinación general para la descentralización en dos direcciones generales, una de lo administrativo y otra de enlace y coordinación.

4) Celebrar acuerdos de coordinación con los estados en el marco de los convenios únicos de desarrollo, para formar comités consultivos, encargados de recabar y analizar la información y formular recomendaciones sobre la transferencia de servicios educativos en cada entidad. El SNTE sugirió esta función de los comités.

² Miguel de la Madrid Hurtado. *Mensaje de toma de posesión*. México: Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia, 1982.

³ *Plan Nacional de Desarrollo*. México: Talleres Gráficos de la Nación, 1983.

5) Publicar el decreto de marzo 19 de 1984 para acelerar el proceso de descentralización que incluía la creación de los Consejos Estatales de Educación Pública y la transformación de las USEDES en Direcciones Generales de Educación Pública en los estados.⁴ La Coordinación General para la Descentralización Educativa efectuó este proceso. Esta comprende la Dirección General de Apoyo Administrativo y la Dirección General de Enlace y Coordinación (AGN, MMH-SEP, *Crónica Presidencial*, 11.10.00, c. 1, exp. 2).

Los elementos que se utilizaron para recabar la firma de las entidades federativas en el acuerdo de Coordinación de la Educación Básica y Normal de los Sistemas Federal y Estatal fueron:

a) Realizar estudios de la estructura de los servicios de educación federal y estatal.

b) Analizar las condiciones laborales de los trabajadores de la educación en el sistema federal y estatal.

c) Elaborar el Acuerdo de Coordinación para la firma del gobierno del Estado (gobernador) y del Federal (secretario de Educación Pública).

d) Nombrar al representante como titular de Servicios Coordinados de Educación Pública, por parte del gobierno estatal y federal.

e) Inventariar los bienes muebles y entrega al titular de Servicios Coordinados.

f) Establecer la fecha de toma de posesión del titular de Servicios Coordinados, la instalación del Consejo Estatal de Educación Pública y la entrega en administración de los recursos humanos, materiales y financieros de los recursos educativos descentralizados (AGN, MMH-SEP, *Crónica Presidencial*, 11.10.00 c. 14, exp. 2).

Se respetaron asimismo los criterios para el nombramiento del director general de Servicios Coordinados. De éste se pedía que fuera un servidor público con las cualidades apropiadas y nombrado conjuntamente por la SEP y el gobierno estatal. Desafortunadamente, no se procedió del mismo modo en los acuerdos posteriores, elaborados sin participación de los gobiernos estatales. El SNTE se ingenió, por su parte, para impedir la transferencia de plazas y recursos materiales de la federación a los estados, como lo había

⁴ Véase Carlos Muñoz Izquierdo. Descentralización educativa. En Coloquio sobre el estado actual de la educación en México. México, noviembre 25-27 de 1986. Centro de Estudios Educativos.

indicado el presidente de la república. Los trabajadores del sistema federal y estatal continuaron con el mismo régimen laboral. Además, no se previó la creación de plazas únicamente estatales (Guevara Niebla, 1992, pp. 169-170).

Como se indicó más arriba, en la segunda etapa del proceso de descentralización (1981-1982), el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE ejerció presiones: primero, para lograr que se nombrara a sus propios candidatos como delegados estatales de la SEP en los estados, si bien algunos de ellos no reunían los requisitos propios del puesto. Luego, durante el proceso mismo de descentralización (1982-1988), obstaculizó su desarrollo y lo controló de suerte tal que aquél se convirtió en un proceso de “reconcentración”, “... con la modalidad de que la SEP llegó a entregar casi totalmente al CEN del SNTE decisiones que competen al ejecutivo federal” (Guevara Niebla, 1992, p. 171), pasando por alto que el pueblo elige a un gobierno para dirigir la educación, no a un sindicato. Resulta a todas luces inexplicable cómo la SEP se rindió al sindicato.

De esta manera culminó el influjo del SNTE que había venido incrementándose desde la década de los setenta cuando, con el apoyo y beneplácito del presidente Echeverría, Carlos Jonguitud Barrios fue designado presidente vitalicio de Vanguardia Revolucionaria.

Como el poder acumulado por el SNTE desde hacía más de cuatro décadas era cosecha del centralismo educativo, resultó obvio que los dirigentes consideraran el proceso de descentralización como una seria amenaza a su poder y, por tanto, movilizaran todos los recursos a su alcance para desvirtuarlo y, finalmente, para frenarlo.

El SNTE izó como bandera de lucha el principio de que la descentralización no podía efectuarse sin los maestros y, con ellos, logró detenerla y revertirla, en menos de un sexenio (1983-1987). Con todo, su enorme poder no promovió el mejoramiento de los maestros en servicio, quienes se vieron sometidos a presiones antidemocráticas, cuyo objetivo era inhibir sus esfuerzos de superación (Alvarez, 1992, pp. 171-173).

Así fue como un objetivo tan importante para el país dejó de lograrse con grave detrimento no sólo de la educación sino de todo México.

Olac Fuentes Molinar, funcionario de la SEP (*La Jornada*, enero 6 de 1989), describe así el proceso de descentralización. En su discurso de toma

de posesión, el presidente De la Madrid anunció el proyecto de descentralizar la educación básica y la normal, como retorno al espíritu original de federalismo, decisión que significaba suprimir el gigantismo de la SEP e implícitamente reducir el enorme poder concentrado en la dirección del SNTE. Sin embargo, al terminar el sexenio, ninguno de los dos objetivos se había logrado. Respecto del primero, se ensayó un ineficiente sistema de desconcentración consistente en sobreponer una nueva estructura administrativa a los anteriores, pero sin disminuir el centralismo ni debilitar el liderazgo sindical, ni tampoco rebajar la maraña burocrática. La resistencia de la dirección sindical y la decisión gubernamental de evitar choques con ella obligó a la SEP a replegarse en un intento descentralizador. Se suavizaron las tensiones originadas en la gestión de Reyes Heróles por un cómodo acuerdo de coexistencia entre gobierno y sindicato que incrementó el peso de VR sobre las decisiones del secretario de Educación Pública.

En esta complaciente relación, VR logró un grado más alto de poder. Incapaz de destruir a la CNTE, la arrinconó eficazmente en los reductos de Chiapas y Oaxaca, sometiéndola a un acoso constante que impidió a ésta ejercer sus derechos más elementales. El gobierno, por su parte, contó con el apoyo del SNTE en los procesos electorales. Según Fuentes Molinar “Esta asociación, consustancial a la lógica corporativa, se reforzó en la segunda parte del sexenio por las ilusiones presidenciales del titular de la SEP” (*La Jornada*, enero 6 de 1989).