

# Sectores de bienestar social: Educación

24

Consideramos como sectores de bienestar social a los de educación, salud, trabajo y previsión social, reforma agraria así como al de desarrollo social. Ante la imposibilidad de categorizar dentro del esquema al FOVISSSTE e INFONAVIT, organismos relacionados con la vivienda, se decidió incorporarlos en un apartado distinto bajo el rubro vivienda.

Los sectores de bienestar social son los correspondientes a las dependencias que se indican en la siguiente relación, así como las entidades paraestatales que están agrupadas en su área de acción.

## DEPENDENCIAS

Secretaría de Educación Pública (SEP)

Secretaría de Salubridad (SS)

Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Sólo para efectos de análisis es posible hablar de un sector de bienestar social, a pesar que ello implica el agrupamiento de secretarías disímilares y la imposibilidad de designar coordinadores o cabeza de sector únicos. De hecho, todas las secretarías y departamentos de estado llevan a cabo algunas acciones de beneficio social en el ámbito de su competencia respectiva. Tal es el caso de centros hospitalarios dependientes de cada secretaría; escuelas y guarderías para los hijos de sus trabajadores; tiendas sindicales; planes vacacionales; actividades culturales y educativas, etcétera, independientemente de las acciones de instituciones específicas de bienestar social. Se reconoce que otro de los inconvenientes de utilizar el término general de bienestar social radica en que obliga a dejar fuera a algunos organismos descentralizados que, por su ubicación sectorial, corresponden a otros.

## Integración

## Obstáculos para el agrupamiento de sectores

Sirva lo anterior para recordar que no hay clasificaciones administrativas definitivas; que toda clasificación de actividades gubernamentales tiene una dosis de arbitrariedad justificable.

**SEP: Antecedentes** El sector educación está coordinado por la secretaría de educación pública, cuyos antecedentes históricos se mencionan enseguida.

La primera secretaría relacionada con las tareas educativas, creadas por decreto presidencial de 8 de noviembre de 1821, fue llamada secretaría de estado, del despacho de justicia y negocios eclesiásticos, misma que también se ocupaba de lo relativo a las escuelas y juntas supremas de cirugía, medicina y farmacia. En 1852 se creó el ministerio de justicia al que se le atribuyó de manera específica la función de instrucción pública. Al año siguiente, por primera vez al antiguo nombre de la secretaría se le agregó el de instrucción pública. Posteriormente, las ideas liberales impusieron la secularización de la enseñanza, rescatándola del control eclesiástico y poniéndola al servicio de la sociedad civil.

Como corolario de las ideas liberales, la Constitución de 1857 consagró el principio de la educación laica y las atribuciones del estado para definir las metas y los rumbos de la educación nacional. La Constitución de 1917 recogió aquellos principios, dándoles un sentido más profundo, como puede constatarse en el contenido del artículo tercero al que se le ha considerado, acertadamente, como síntesis humanista de los principios del derecho social mexicano. Finalmente, en 1921 se creó la secretaría de educación pública, que desde esa fecha viene funcionando bajo la misma denominación.

Desde los primeros regímenes revolucionarios hasta nuestros días, se ha mantenido la preocupación por adecuar la política educativa a los requerimientos del desarrollo del país. Así nacieron la escuela rural mexicana y la misiones culturales (1924-30); la llamada educación socialista y la educación técnica elemental (1934-49). Se impulsó la educación media y superior, especialmente la tecnológica, orientándola hacia la producción industrial (1940-76).

En los últimos años muchos esfuerzos y recursos se han utilizado en extender la educación universitaria, la técnica de alto nivel y los posgrados.

No obstante los esfuerzos, a lo largo de los años la demanda de servicios educativos en todos los niveles fue superior a la oferta de los mismos, acentuándose el problema en virtud de las necesidades recientes del aparato productivo nacional en el sentido de contar con un número mayor de profesionales y técnicos calificados. A ello habría que agregar el rezago cualitativo de la educación en los niveles básicos, la deserción y el analfabetismo. La disminución en la tasa demográfica ha cambiado la estructura de la pirámide poblacional y, por tanto, la composición de la demanda de los servicios educativos. Está satisfecha la demanda de enseñanza primaria, en lo fundamental. En cambio la demanda de educación media superior ha crecido más rápidamente que la oferta. Ahí están ahora “los cuellos de botella” en educación.

Lentamente se han superado las insuficiencias del sistema educativo. En los últimos cincuenta años, el crecimiento de los servicios de educación en los distintos niveles propició

la formación de un aparato administrativo de grandes proporciones y difícil manejo. Más adelante señalaremos cuáles son los principales problemas de naturaleza administrativa que se derivan de ello. Un ejemplo del crecimiento es que la expansión de la educación primaria durante el período 1930-1976 fue de un millón trescientos mil alumnos a doce millones ciento cuarenta y ocho mil.

En adición a las normas constitucionales que rigen al sector de educación —que en este caso merecen consideración por separado- y de la LOAPF, las principales normas que constituyen su marco legal son las siguientes:

- Ley general de educación;
- Ley para la coordinación de la educación superior;
- Ley para coordinar y promover el desarrollo científico y tecnológico;
- Ley que crea el consejo nacional de ciencia y tecnología;
- Ley que crea el comité administrador del programa federal de construcción de escuelas;
- Ley reglamentaria del artículo 5º constitucional relativo al ejercicio de las profesiones en el distrito federal;
- Ley que crea el instituto nacional de bellas artes y literatura;
- Ley orgánica del instituto politécnico nacional;
- Ley general de bibliotecas;
- Ley de estímulos y fomento al deporte;
- Ley federal de derechos de autor.

El artículo 3º constitucional establece como una de las principales garantías individuales el derecho universal a la educación primaria laica (fracción I y IV), gratuita (fracción IV), democrática (fracción II a) y nacionalista (fracción II b).

El artículo 3º tiene enorme importancia histórica y trascendencia socio-política, porque logró plasmar las principales reivindicaciones de justicia social que dieron origen y justificación a la revolución mexicana; junto con los artículos 27 y 123, constituyen el fundamento del derecho social mexicano. Las fracciones I y II del artículo 3º, son un pilar del sistema político mexicano en más de un sentido.

Otros artículos constitucionales referidos a la educación son:

Artículo 5º sobre la libertad de profesión.

Artículo 27, fracción III, que otorga capacidad para adquirir bienes raíces y administrar capitales a las instituciones de beneficencia cuyo objeto sea la investigación científica y la difusión de la enseñanza.

Artículo 32, fracción I, sobre la obligación de los padres de familia de proporcionar educación primaria a los menores de 15 años.

Artículo 73, fracción XXV, que señala las facultades del congreso para establecer, organizar y sostener en toda la república escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, etc.

Artículo 123, fracción VI, que establece que los salarios mínimos de los trabajadores serán suficientes para proveer la educación obligatoria de sus hijos.

## Marco Jurídico

**Otras normas** El artículo 38 de la ley orgánica de la administración pública federal, señala las atribuciones que corresponden a la secretaría de educación pública (SEP).

La ley general de educación, de 1993, regula la educación que imparte el Estado en coordinación con los tres órdenes de gobiernos, los organismos descentralizados y las instituciones particulares. Reglamenta el sistema educativo nacional; establece la distribución de las funciones administrativas en los distintos niveles de enseñanza y prevé la posibilidad de convenios entre la federación, los estados y los municipios, para desconcentrar y unificar la educación en todo el país.

La ley para la coordinación de la educación superior establece las bases para la distribución de la función educativa en toda la república; las prioridades y objetivos de la educación superior, la obligación de vincular la planeación educativa con los objetivos, lineamientos y prioridades del desarrollo integral del país. Asimismo, crea el consejo consultivo de educación normal y el consejo del sistema nacional de educación tecnológica, ambos, órganos de consulta de la secretaría de educación pública, en entidades federativas e instituciones públicas de educación superior, normal y técnica.

El reglamento interior de la SEP, además de las disposiciones fundamentales que se han señalado y los restantes instrumentos jurídico en vigor, define atribuciones, facultades y funciones a realizar así como a los órganos que se responsabilizarán de su cumplimiento.

Las normas jurídicas señaladas reflejan una realidad no plenamente lograda; en algunos aspectos son modelos a los que se aspira y hacia los cuales se dirige el esfuerzo de la administración.

El reglamento interior es un buen ejemplo. De él se expedieron cinco versiones diferentes entre febrero de 1976 y febrero de 1984. El último de 1994 continua en revisión. Su objetivo primario es el mejoramiento administrativo mediante la definición clara de los órganos, sus atribuciones y funciones; pero se ha buscado también apoyar la estrategia pre establecida de cumplimiento de objetivos, programas y metas del sector.

**Estructura orgánica** El educativo es uno de los sectores de mayor complejidad orgánica. También lo es la propia secretaría de educación la cual, con mucho, es la de mayores dimensiones en términos de recursos humanos y financieros a su disposición dentro de la administración pública federal.

La secretaría está estructurada del modo siguiente:

Un secretario;

Cinco subsecretarías: de planeación y coordinación; de educación básica y normal; de educación superior e investigación científica; de educación e investigación tecnológicas; y, de servicios educativos para el distrito federal;

Una oficialía mayor;

Una contraloría interna;

Dos coordinaciones generales: de representaciones de la SEP en las entidades federativas; de universidades tecnológicas;

Un consejo nacional: para la cultura y las artes;

Tres institutos nacionales: de antropología e historia, de bellas artes y literatura y de derechos de autor;  
 Una comisión nacional: del deporte;  
 Una radiodifusora: radio educación;  
 Dos coordinaciones: de órganos desconcentrados y del sector paraestatal, y de la carrera del magisterio;  
 Una universidad: la pedagógica nacional;  
 Un centro: de ingeniería y desarrollo industrial;  
 Treinta y una delegaciones, una por cada entidad menos el distrito federal;  
 Veintiocho direcciones generales.

## I. Organismos descentralizados

Centro de Enseñanza Técnica Industrial  
 Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial  
 Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada, B.C.  
 Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional  
 Centro de Investigaciones en Química Aplicada  
 Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social  
 Colegio de Bachilleres  
 Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica  
 Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional  
 Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos  
 Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas  
 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología  
 Consejo Nacional de Fomento Educativo  
 El Colegio de la Frontera Sur  
 Fondo de Cultura Económica  
 Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora  
 Instituto Mexicano de Cinematografía  
 Instituto Mexicano de la Juventud  
 Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica  
 Instituto Nacional para la Educación de los Adultos  
 Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional

## Entidades sectorizadas

## II. Empresas de participación estatal mayoritarias

Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.  
 Centro de Investigación en Geografía y Geomática, Ing. Jorge L. Tamayo, A.C.  
 Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.  
 Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.  
 Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.  
 Centro de Investigación y Asesoría Tecnológica en Cuero y Calzado, A.C.  
 Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.  
 Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.  
 Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.  
 Centro de Investigaciones Científicas de Yucatán, A.C.  
 Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.  
 CIATEQ, A.C.  
 Colegio de la Frontera Norte, A.C.  
 Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.  
 Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.  
 Educal, S.A. de C.V.  
 El Colegio de Michoacán, A.C.  
 El Colegio de San Luis, A.C.  
 Estudios Churubusco Azteca, S.A.  
 Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.  
 Instituto de Ecología, A.C.  
 Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.  
 Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.

### III. Fideicomisos y Fondos

Fideicomiso para la Cineteca Nacional  
 Fondo de Información y Documentación para la Industria  
 Fondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos

FUENTE: DOF-13-VIII-01

La mayor parte de organismos descentralizados coordinados bajo la SEP son centros de investigación, comités, colegios, consejos, institutos; destacan el colegio de bachilleres; la comisión nacional de libros de texto gratuitos; el CAPFCE y el CREA (comité administrador del programa federal de construcción de escuelas y consejo nacional de recursos para la atención de la juventud, respectivamente).

Entre las empresas mayoritarias destacan el CIDE (centro de investigación y docencia económicas), el COLMEX (colegio de México), FCE (ediciones fondo de cultura económica), etcétera; los fideicomisos distintivos son para la investigación y educación pesquera, agropecuaria y forestal, etcétera.

## Objetivos de la política educativa

La acción del sector educativo a nivel nacional se propone como objetivos principales:

- Asegurar la educación básica y secundaria a toda la población;
- Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios;
- Elevar la calidad de la educación;
- Mejorar la atmósfera cultural;
- Aumentar la eficiencia global del sistema educativo, para lo cual es indispensable mantener eficientemente la descentralización de los servicios.
- Satisfacer la demanda creciente de educación media y superior.

El cumplimiento de dichos objetivos se logrará mediante el desarrollo de programas identificados para efectos presupuestales, con los objetivos señalados. Los programas principales durante los últimos años han sido los siguientes:

### **Programas prioritarios educativos**

Educación básica y secundaria a toda la población.

Educación propedéutica y terminal.

Mejoramiento de la formación profesional del magisterio (elevación de la calidad de la educación).

Extensión de la educación técnica.

Estos programas absorben un poco más del 75% del gasto programable en el sector educativo.

El programa de educación para todos incluye:

### **Educación para todos**

Primaria y secundaria completas, cuyo objetivo es proporcionar a la población de 6-17 años la oportunidad de ingresar y terminar la educación primaria y secundaria; Castellanización primaria bilingüe, cuyo objetivo es impartir servicios de castellanización primaria intensiva y capacitación en técnicas agropecuarias para elevar el nivel cultural y socioeconómico de las comunidades indígenas monolingües;

Educación preescolar obligatoria, (a partir del año 2002), cuyo objetivo es proporcionar el servicio a los niños hasta de cinco años; compensar sus diferencias socioculturales a través de planes propedéuticos y atención sicoterapéutica, etcétera;

Educación para adultos (sustituyó a la campaña contra el analfabetismo iniciada en 1944). Su propósito es reducir en números absolutos el analfabetismo.

Los objetivos del programa y subprogramas de educación propedéutica y terminal se orientan a vincular la educación superior, la educación profesional de nivel medio superior, la educación media superior universitaria, el sistema abierto, la educación agropecuaria y la tecnológica de nivel medio y superior con el sistema productivo de bienes y servicios, proporcionando los cuadros técnicos y profesionales necesarios para el desarrollo del país.

### **Educación propedéutica terminal**

El programa de mejoramiento de la formación profesional del magisterio se propone elevar la calidad de la educación; los subprogramas de capacitación, investigación pedagógica, actualización del personal docente y la producción de materiales, buscan adecuar los planes de estudio de los maestros y estudiantes normalistas a un nivel académico que corresponda a las necesidades del sistema educativo.

### **Formación profesional**

El gigantismo es una expresión general del sector educativo y fundamentalmente de la SEP y sus órganos descentralizados. Existen cinco subsecretarías y una oficialía mayor; 28 direcciones generales y tres órganos equivalentes; 5 órganos desconcentrados y 31 delegaciones generales.

### **Algunos problemas administrativos**

Las direcciones generales tienen en su mayoría tramos de control razonables.

Las subsecretarías y la oficialía mayor manejan en promedio cinco direcciones generales, lo que también es adecuado. Sin embargo, algunas subsecretarías coordinan demasiados órganos desconcentrados y entidades del sector; aún así, ello es preferible a que se asignara al secretario esta responsabilidad pues su tramo de control es sumamente amplio; abarca las subsecretarías, la oficialía mayor, cuatro direcciones generales, treinta y un delegaciones, ocho consejos y comisiones y cuatro entidades del sector.

La descentralización del sector educativo, iniciada en 1977 y todavía en proceso de evolución, es el fenómeno de mayor importancia administrativa en la educación pública del país en los últimos años. Permitirá en el futuro inmediato avanzar hacia la completa descentralización de la educación.

## **Regulación y control**

Las dimensiones del sector y su diversidad funcional hicieron necesario dividir la regulación y el control del sector educativo en subsectores, cinco de los cuales están coordinados por subsecretarías; uno de ellos, por su naturaleza específica (relaciones internacionales), depende del titular de la dirección general relativa y el otro, por tener injerencia en varios subsectores, es manejado directamente por el secretario.

El secretario debe atender directamente la programación, coordinación y evaluación de la política del sector para garantizar la coordinación de la acción de los subsectores entre sí, y a su vez buscar la compatibilidad con los demás sectores de la administración pública.

El órgano supremo de gobierno de cada una de las entidades del sector paraestatal (denominado consejo de administración, junta de gobierno o comité directivo) debiera cumplir de manera particular para cada institución las principales funciones del órgano de regulación y control; esto es, planeación, programación, presupuestación, desarrollo institucional, control y evaluación. En algunas entidades del sector educativo paraestatal, el consejo de administración no satisface sus atribuciones, entre otras por las siguientes razones:

- La obsolescencia de los instrumentos jurídicos de las entidades;
- La información que presentan los titulares es en ocasiones incompleta y parcial;
- Los consejeros no estudian, previamente a las asambleas, la información que se les rinde;
- No se hace seguimiento de los acuerdos tomados por el consejo;
- No se cumple con la función de vigilancia sobre la información generada por la institución.

## **Desarrollo institucional**

En todo el sector se han realizado actividades tendientes al desarrollo institucional fundamentalmente en materia de estructuras, y sistemas y procedimientos de trabajo. En los últimos años, la estructura de la secretaría ha sido sujeta a diversas revisiones en dos ámbitos: el global, es decir, de la organización general y el interno de cada dirección general.

Como resultados de estas revisiones se ha logrado:

Desaparecer órganos y vestigios que seguían funcionando, porque en anteriores reestructuraciones al crear un área nueva no se cuidó de desintegrar la precedente.

- Eliminar órganos con niveles jerárquicos diferentes a los establecidos por el reglamento interior u otros cuyo nivel jerárquico pudiera prestarse a confusión.
- Sujetar las modificaciones posteriores de estructura a la aprobación de un solo responsable.
- Estandarizar las estructuras de órganos con funciones, actividades y niveles de operación similares.

Las reestructuraciones internas han sido especialmente difíciles en las direcciones generales con servicios educativos y servicios de apoyo administrativo, porque en ellas la mayor parte del personal, tanto directivo como auxiliar, tiene intereses escalafonarios que les hace renuentes a cambios e innovaciones.

Desde el inicio de la década de los años ochenta, la SEP inició un proceso de descentralización en el sistema educativo nacional. Algunos han llamado a este fenómeno la “federalización” de la educación. Sin embargo, el concepto es equívoco pues se ha usado en sentidos opuestos. Para unos la federalización es la devolución de las atribuciones en materia educativa a los gobiernos de los estados y a los municipios, como originalmente lo establecía la Constitución de 1917; para otros es lo contrario: la concentración en el gobierno federal de todas las facultades y obligaciones que implica el sistema educativo nacional, relevando a los estados de cualquier función en la materia.

El proceso de descentralización del sistema educativo se ha llevado a cabo por etapas. La primera, preparatoria de la verdadera descentralización, fue la desconcentración administrativa del sistema. La segunda, en la que estamos inmersos, es el camino a la completa descentralización del sistema.

La desconcentración de la operación de la secretaría de educación pública constituyó uno de los mayores esfuerzos que en materia administrativa realizó el gobierno federal. De la centralización casi absoluta de la administración escolar y de recursos, se avanzó hacia la administración escolar por centro de trabajo, que es el modelo al que se pretendía llegar.

Los servicios desconcentrados a las delegaciones conservaban dependencia funcional de los órganos centrales respectivos. La comunicación entre ambos fue un problema que se resolvió hasta la siguiente etapa. La dirección de delegaciones fungía como árbitro de esa comunicación, pero al hacerlo con frecuencia se constituía en “un cuello de botella”.

El panorama era de poca coordinación entre órganos centrales y delegaciones; existían dos estructuras superpuestas y en cierto modo inconexas.

A pesar de los problemas la desconcentración educativa fue un proceso con profundas influencias en la administración pública.

Las delegaciones generales de la SEP en los estados organizaban, operaban, desarrollaban, supervisaban y evaluaban los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria general, telesecundaria, secundaria técnica, normal, física, indígena y para

## **Hacia la completa descentralización educativa**

### **Primera etapa: La desconcentración**

### **Relaciones entre delegaciones y centro**

adultos. Les correspondía también la mayor parte de los servicios de apoyo directo a la educación; las delegaciones administraban directamente los recursos humanos, financieros y materiales que se ocupaban en esos servicios.

Las direcciones generales de servicios educativos que antes desde el Distrito Federal manejaban los planteles, ahora dedican su esfuerzo a mejorar los contenidos, métodos y disposiciones técnicas y administrativas de la educación. No ha sido sencillo porque el personal ubicado en esas áreas no tenía, en principio, los requerimientos técnicos para transformarse de personal operativo en investigadores científicos.

## **Segunda etapa: La descentralización de los servicios**

A pesar de los complejos problemas administrativos que hubieron de vencerse, la desconcentración fue una etapa indispensable previa a la descentralización del sistema. A principio de los años noventa el gobierno federal decidió trasladar toda la educación básica, media y normalista a la esfera de atribuciones de los gobiernos estatales. Después de casi ochenta años se regresaba al espíritu original de la Constitución.

El camino elegido fue la suscripción de dos acuerdos entre el gobierno federal, representado por la SEP, y los gobiernos locales. El primero fue de carácter general: sentaba las bases normativas, pedagógicas y financieras de la transferencia y aludía al apoyo que recibirían los gobiernos estatales para mantener el nivel de los servicios. El segundo era un acuerdo individual con cada una de las entidades, excepto el distrito federal. Se detallaba pormenorizadamente el número, categoría, antigüedad, sueldos y emolumentos que correspondía a cada una de las plazas transferidas; los recursos físicos, planteles, materiales educativos, mobiliario y equipo y otros activos que se transferían. Por último, el capítulo financiero detallaba los montos anuales y mensuales, en términos líquidos, que se harían llegar a las tesorerías estatales; finalmente lo más delicado y complejo, los criterios para el crecimiento del sistema en los años venideros.

En algunas entidades federativas coexistían en paralelo dos sistemas educativos: el estatal y el federal. Lo anterior significaba que algunos estados, no más de diez, al momento de la descentralización tenían su propio sistema bien constituido, con sus propios planteles y activos físicos, su plantilla de personal y recursos presupuestales para financiar su sistema; desde luego los profesores que trabajan para los gobiernos estatales tenían y tienen su propio sindicato. En estas entidades el proceso de homologación de ambos sistemas fue muy complicado. Entidades había en las cuales las prestaciones y los salarios de los profesores “estatales” eran superiores a los “fедерales”; en otros –los menos- la situación inversa era cierta.

En un primer momento se descartó la idea de fusionar ambos sistemas. Siguieron trabajando en paralelo, con dos autoridades y dos sindicatos, aunque ambos dependían administrativamente del gobierno estatal. Luego de diez años de operación descentralizada se ha avanzado gradualmente en la unión de los sistemas, aunque la existencia del sindicato nacional de trabajadores de la educación, indiviso, no facilita los procedimientos.

## **Administración y desarrollo de personal**

Tal vez uno de los sistemas administrativos más complejos del sector público sea el de la administración de los recursos humanos de la secretaría de educación pública. Un conjunto de factores de orden sindical, orgánico y hasta de evolución histórica, han hecho de la

administración del personal educativo el gran reto que es todavía hoy. Durante varios años han estado sujetos a revisión y cambio. Hay avances sólidos, pero se está lejos de alcanzar una eficiente administración de recursos humanos.

Hasta hace muy pocos años no se sabía con certeza el número de empleados que a la dependencia servían. En parte por la centralización que existía respecto al pago de los emolumentos, concentrada en la dirección general de pagos de la secretaría de hacienda y posteriormente de la antigua secretaría de programación y presupuesto.

Algunas direcciones de la SEP derivaban una gran influencia y poder político interno del manejo de los recursos humanos. Para estas áreas su principal patrimonio político consistía, precisamente, en lo que, por llamarle de algún modo, era la administración de personal: otorgar o negar plazas, dobles plazas, compensaciones, ascensos, comisiones, reubicaciones, licencias, etc. Esto generó indeseables consecuencias para la calidad de la educación y el anquilosamiento de la administración de los recursos humanos, puesto que por décadas se otorgaron privilegios de manera preferente a los favoritos, independientemente de la justicia de las decisiones, la eficacia y honestidad de los maestros y demás servidores públicos.

Al desconcentrarse el servicio educativo y de modo simultáneo los recursos inherentes, se encomendó a las delegaciones iniciar la administración moderna del personal. En una primera etapa como simples tramitadoras ante la dirección general de recursos humanos; en una segunda etapa desconcentrando a las subsecretarías y delegaciones las decisiones de la administración del personal y en una tercera, desconcentrando de manera total las funciones de personal a las subsecretarías y a las delegaciones generales.

Conocido por sus siglas SNTE, el sindicato nacional de trabajadores de la educación es el más grande del país y uno de los más numerosos de América Latina. Tiene gran fuerza sindical y política, a pesar de las profundas divisiones que en los últimos años ha experimentado. El SNTE se oponía en un principio a la descentralización del sistema educativo, porque en el fondo temía ser objeto de múltiples divisiones que acabarían debilitándolo. La fórmula que se encontró fue pragmática. Los acuerdos respetaron la unidad del sindicato nacional, que no se dividió en treinta y un sindicatos estatales. Se definieron los campos de negociación que correspondería tratar al SNTE en cada nivel de gobierno. En la práctica esta restricción no es observada en todos los estados, pues el sindicato trata a toda costa de presionar al y negociar con el gobierno federal.

### El SNTE

El SNTE sigue teniendo una vida sindical vigorosa. No es la descentralización amenaza para su unidad; empero, han aparecido movimientos magisteriales disidentes que la ponen en riesgo.

En el camino hacia la completa descentralización de la educación, faltaría incluir la educación superior universitaria y tecnológica. Antes, sin embargo, es necesario completar el proceso que se inició con la básica, la media y la enseñanza normalista. El complemento es de carácter financiero y se desplaza hacia otra esfera de la administración. Actualmente la SEP entrega a las tesorerías estatales los recursos asignados por el gobierno federal a esos niveles de enseñanza. Es decir, en lugar de que los gaste la SEP directamente, los

eroga a través de los estados. La completa descentralización llegará en el momento en que en lugar de tales transferencias unilaterales, se entreguen a las entidades federativas las fuentes impositivas mismas que dan origen a los recursos.

Recientemente algunos gobiernos de las entidades con menos presupuesto *per cápita* (Tlaxcala, Oaxaca), han manifestado su incapacidad financiera para sostener la descentralización educativa. Señalan que los recursos transferidos por la federación son insuficientes para pagar el crecimiento del sistema y los incrementos anuales al salario; han llegado a pronunciarse por "la devolución" al gobierno federal de la administración de estos servicios.

Claro que resulta mucho más cómodo recibir transferencias financieras que recaudar impuestos. Pero por el otro lado no existe la posibilidad de que un gobierno local decida mejorar, de acuerdo con la voluntad de sus ciudadanos, su sistema de educación, recaudando y gastando cantidades adicionales.

Tal vez en el futuro se llegue a esa situación, que por otra parte ya existe en el sector anteriormente "estatal" del sistema, en los estados que lo tienen.

### **Otros problemas administrativos**

En los últimos años el crecimiento de la oferta laboral de maestros ha requerido políticas definidas. Muchos estados creyeron resolver problemas de demanda de educación y trabajo abriendo escuelas normales y autorizando a particulares para hacerlo. Por esa razón se creó una sobreoferta de maestros de educación primaria que no es posible satisfacer, pues se ha cubierto ya el servicio. Solamente se empleará un número pequeño de maestros para satisfacer el crecimiento natural de la población.

La planeación para el crecimiento de la planta de personal administrativo, es una técnica de reciente utilización especialmente en áreas que requieren personal muy calificado.

Algunos esfuerzos se han hecho en la SEP por mejorar el reclutamiento, selección, análisis y clasificaciones de puestos.

La selección de personal la comparte la secretaría con su sindicato, tanto la de primer ingreso como las promociones. Sin embargo, ninguno de los dos cuenta para el efecto con sistemas de clasificación y selección eficaces. Se dispone de un reglamento de escalafón que requiere actualización permanente.

Las estructuras del sistema escalafonario limitan las posibilidades de ascenso de los trabajadores obligando al personal docente a buscar cargos administrativos.

Pocas instituciones participan de manera tan directa en la capacitación de su personal técnico como la secretaría de educación pública, aunque falta coordinación entre los diversos órganos responsables de los niveles educativo.