



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA TRANSFERENCIA DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y LAS REPERCUSIONES EN EL  
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN, SECCIÓN 24 DEL (S.N.T.E.)

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN DERECHO DEL TRABAJO

PRESENTA

EMETERIO FRANCO PÉREZ

QUERÉTARO, QRO. A 29 DE SEPTIEMBRE DE 2000.

---

**BIBLIOTECA CENTRAL UAQ**  
"ROBERTO RUIZ OBREGON"

No. Reg. 164518  
TS  
Clas. 372.1  
F825t



# UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO.

## Facultad de Derecho.

Maestría en Derecho Laboral.

### NOMBRE DE LA TESIS.

La Transferencia de la Educación Básica y las Repercusiones en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación Sección 24 del ( S.N.T.E. )

Que como parte de los requisitos para obtener grado de  
Maestro en Derecho Laboral

### Presenta:

Emeterio Franco Pérez.

### Dirigido por:

Doctor Juan Ricardo Jiménez Gómez.

### SINODALES

Doctor Juan Ricardo Jiménez Gómez  
Presidente

Doctor Marco Antonio León Hernández  
Secretario

Doctor Cesar Augusto Lachira Saenz  
Vocal

Maestro Antonio Escobedo López  
Suplente

Maestro Gerardo Ribeiro Toral  
Suplente

Mestro Agustín Alcocer Alcocer

Nombre y Firma  
Director de la Facultad de Derecho

Doctor Sergio Quesada Aldana

Nombre y Firma  
Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario  
Querétaro, Qro.  
10 de julio de 2000  
México

## **RESUMEN**

**La finalidad de este estudio es analizar el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la política trazada por el Gobierno Federal, el cumplimiento del Artículo 3º constitucional, el marco jurídico del ANMEB, la personalidad jurídica de la sección 24 del SNTE y los impactos económicos generados en el Estado de Querétaro a partir del 18 de mayo de 1992.**

**Con la firma del ANMEB, se establecieron dos líneas de acción que son: a) Ampliar la cobertura de los servicios educativos y, b) Elevar la calidad de la educación, incorporando a todos los sectores de la sociedad. Sin embargo, los resultados de los puntos anteriores no corresponden a lo planeado.**

**El Ejecutivo del Estado legisló el marco jurídico para soportar la transferencia educativa. Partiendo con el decreto del 7 de junio de 1992, mediante el cual creó el organismo descentralizado denominado: "Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado de Querétaro" ( USEBEQ ).**

**Los esfuerzos del Gobierno Federal y del Gobierno del Estado de Querétaro han sido importantes en materia de educación básica. Pero para que se cumpla lo estipulado en el Artículo 3º constitucional, se requieren de mayores esfuerzos y de estrategias más eficaces.**

---

## **SUMMARY**

**The ending of this study is to analyze the National Agreement for the Modernization of Basic Education, the policy traced by the Federal Government, the compliance of 3rd. constitutional Article, the jurisdictional framework of ANMEB the jurisdictional personality of section 24 from SNTE and the generated impacts in the State of Querétaro since May 18, 1992.**

**With the signature of ANMEB, two lines of action were established :  
a) To spread the coverage of educative services and, b) To increase quality of education incorporating all sectors of society. Nevertheless, the generated results do not correspond to what was planned.**

**The Executive of the State passed a law through the jurisdictional framework to support the educative transfer. Starting with the 7th of June, 1992 decree, through which the decentralized organization named: “ Unit of Services for Basic Education in the State of Querétaro” ( USEBEQ ) was created.**

**The efforts of the Federal Government and the Government of the State have been important in terms of basic education. For the compliance of 3rd. constitutional Article, greater efforts and more efficacious strategies are required.**

---

## AGRADECIMIENTOS.

Al Doctor en Derecho Juan Ricardo Jiménez Gómez quien me alentó, orientó y apoyó en forma total en la dirección y asesoría de este trabajo.

A las L.I. Elena y Gabriela Xicoténcatl Ramírez quienes me apoyaron con información para este trabajo.

Al Profr. y Lic. Antonio Arreguin Rivera, quien con su amplia experiencia en el ámbito del magisterio me apoyó con bibliografía y con sus comentarios.

Al Profesor Gaudencio Bravo Sánchez de quien recibí sus comentarios y consejos en el ámbito educativo y sindical.

Al Profesor José Luis Olvera Nuñez quien con su experiencia sindical me apoyó en clarificar conceptos.

Al Lic. Luis Felipe Sánchez Hernández quien me enseñó el significado de la actividad pública.

A las siguientes instituciones: USEBEQ, Sección 24 del SNTE, Colegio de México, Universidad Pedagógica Nacional, Universidad del Valle de México y a la Universidad Autónoma de Querétaro.

A mis padres María Guadalupe Pérez de Franco y Manuel Franco Sánchez quienes me dieron la vida y la posibilidad de asistir a la escuela.

A Rosita y a mis hijos Rosa Elena, Luis Enrique y Claudia Alejandra.

---

## **ÍNDICE.**

**Portada**

**Resumen**

**Agradecimientos**

**Indice**

<b>Introducción.</b>	1-12
<b>Capítulo I. Política Educativa.</b>	
1.- Política y la Tarea de Educar.	13-17
2.- Política Educativa Posterior a la Revolución de 1910.	18-24
3.- Tendencia a Descentralizar y Centralizar la Educación.	25
4.- Política Educativa en el Estado de Querétaro.	26
5.- Experiencias Internacionales de Descentralización.	27-29
6.- Educación Básica en los Últimos 20 años.	30
7. Desconcentración Administrativa 1970-1976 .	31-32
8.- Desconcentración Educativa 1976-1982.	33-35
9.- Revolución Educativa 1982-1988.	36-38
10.- Herencia del Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado.	39
11.- Discursos Iniciales de Carlos Salinas de Gortari.	39-40
12.- Federalización de la Educación Básica 1988-1994.	41
13.- Reforma Educativa Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.	42-44
14.- Marco Conceptual del Programa para la Modernización Educativa (PME).	45-54

---

15.- Análisis Sistémico de Secretaría Educación Pública.	55-60
16.- Marco Conceptual del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica ( ANMEB ).	61-64
17.- Reorganización del Sistema Educativo con el ANMEB.	65-71
18.- Participación de la Sociedad en los Consejos de Educación.	72-73
19.- Aspectos de trascendencia ANMEB.	74-78
20.- Operación del Proceso de Descentralización de la Educación Básica.	79-80
21.- Reorganización de la Secretaría de Educación Pública.	81
22.- Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos.	81
23.- Revaloración de la Función Magisterial.	82
24.- Salario Profesional del Magisterio.	83
25.- Carrera Magisterial.	84-109
26.- Hechos en Carrera Magisterial en el Estado.	110
27.- Principales Efectos de la Federalización de la Educación Básica.	111-112
<b>Capítulo II. Marco Jurídico.</b>	
1.- Marco Jurídico Latinoamericano.	113
2.- Marco Jurídico del ANMEB.	113-120
3.- Gobierno del Estado de Querétaro en relación con el Marco Jurídico del ANMEB.	121-123
4.- Gobierno Municipal en relación con el Marco Jurídico del ANMEB.	124
5.- Análisis de los aspectos Laborales en el ANMEB.	125-128
6- Situación Jurídico Laboral del SNTE y la Sección 24.	129-130
7.- Hechos Laborales en el Estado de Querétaro en relación con el ANMEB.	131-134

---

**Capítulo III. Impacto Económico.**

1.- Corresponsabilidad en el Financiamiento.	135
2.- Producto Interno Bruto, Participación de SEP, y Costo por Alumno.	136-137
3.- Impacto Económico de la Transferencia en el Estado.	138-141
4.- Participación del Estado de Querétaro en el Sector Educativo.	142-144
Conclusiones	145 -147

**ANEXOS.**

- Anexo* I. Analfabetismo.
- Anexo* II. Años Promedio de Escolaridad.
- Anexo* III. Atención a la Demanda en Preescolar.
- Anexo* IV. Presupuesto.
- Anexo* V. Indicadores Educación Primaria.
- Anexo* VI. Indicadores Educación Secundaria General.
- Anexo* VII. Indicadores Educación Secundaria Técnica.
- Anexo* VIII. Indicadores Educación Telesecundaria

Bibliografía.	148-154
---------------	---------

Abreviaturas

---

## INTRODUCCIÓN.

Este estudio tiene como finalidad analizar el proceso de transferencia del Sistema de Educación Básica, que se generó a partir del 18 de mayo de 1992, al Estado de Querétaro, la política trazada por el Gobierno Federal, el cumplimiento del Artículo 3º constitucional, el marco jurídico del ANMEB, personalidad jurídica de la sección 24 del SNTE y los impactos económicos de este proceso.

Cuando la Revolución Mexicana de 1910 entra en su etapa final, el país necesitaba una organización en todos los aspectos, para garantizar una estabilidad social, para lo cual se planteó una estructura en los siguientes rubros: político, económico, social, cultural y educativo, para poder interactuar con otros países.

Para los pensadores sociales y los políticos anteriores y posteriores a la Revolución de 1910,<sup>1</sup> el sector educativo básico, que consistía en la enseñanza de las primeras letras, era sumamente importante; ya que, era el medio para transformar y orientar el nuevo derrotero de los mexicanos, era el canal adecuado para poder ideologizar a los niños y jóvenes indígenas, mestizos y criollos mediante el proceso de enseñanza-aprendizaje.<sup>2</sup>

La política descentralizadora y centralizadora de 1917 a 1940.<sup>3</sup>

Con base en el precepto constitucional del Estado libre y soberano, se le confirió a éste, la responsabilidad de impartir la educación primaria y la dependencia de educación preescolar.

---

<sup>1</sup>Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, *Congreso Constituyente 1916-1917, Diario de Debates*, Gobierno del Estado de Querétaro, México, 1960, pp. 638 - 655; Jiménez Gómez, Juan Ricardo y Manuel Suárez Muñoz, *Constitución y Sociedad en la formación del Estado de Querétaro*, tomo II, Constitución de 1833, Instituto de Estudios Constitucionales del Gobierno del Estado de Querétaro, México, 1993, pp. LV.

<sup>2</sup>Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, *op. cit. ut. supra.*, pp. 638 - 655.

<sup>3</sup>VÁZQUEZ de Knauth, Josefina, *Nacionalismo y Educación en México*, 2ª ed., México, Colegio de México, 1975, pp. 151 - 223.

El Gobierno Estatal, Municipal, la iglesia, hacendados, y la sociedad tenían la responsabilidad del sostenimiento de las escuelas,<sup>4</sup> tanto en lo económico como en los planes y programas de estudio.

Como consecuencia de lo anterior, la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, desapareció.<sup>5</sup>

Considerando la importancia que el proceso educativo básico, tenía para la élite del Gobierno Federal en turno, y la necesidad de que naciera una sociedad con niños y jóvenes adiestrados, con valores políticos,<sup>6</sup> para fortalecer las instituciones de nuestro país, el Gobierno Federal, tomó la decisión de centralizar el sistema de educación básica, con la finalidad de tomar la rectoría de este sector, por lo anterior, creó la Secretaría de Educación Pública, en el año de 1921.<sup>7</sup>

La justificación que estableció el Gobierno Federal para centralizar la educación fueron los siguientes: liberar la educación y al magisterio de la influencia política local, generar uniformidad al sistema de educación pública en todo el país, ampliar la cobertura a las comunidades marginadas integradas por campesinos e indígenas, difundir el alfabeto, fortalecer la cultura cívica en todo el país, mejorar las condiciones de los profesores incrementando su salario y condiciones de trabajo, todo lo anterior con la finalidad de modificar las condiciones de vida de la sociedad en general.

La educación en México, a 84 años de haberse legislado el artículo 3º Constitucional y a 80 años de haberse creado la Secretaría de Educación Pública, ha tenido avances importantes en cuanto al índice de analfabetismo que era en 1930 del 70% y en 1999 fue del orden del 10.3%.<sup>8</sup>

En el ciclo escolar 1998-99, en el Sistema de Educación Básica Nacional se proporcionó el servicio educativo a la cantidad de alumnos, que a continuación se presentan.

---

<sup>4</sup> Jiménez Gómez Juan Ricardo y Manuel Suárez Muñoz, *op. cit.*, p. LV.

<sup>5</sup> ALDANA Rendón, Mario, *Política Educativa del Gobierno Mexicano 1867-1940*, Instituto de Estudios Sociales de Guadalajara, México, Dpto Editorial, 1977, pp. 7 - 16.

<sup>6</sup> Jiménez Gómez Juan Ricardo y Manuel Suárez Muñoz, *op. cit.*, p. LV

<sup>7</sup> ALDANA Rendón, Mario, *op. cit.*, pp. 16 - 19.

<sup>8</sup> Secretaría de Educación Pública, *Indicadores Educativos 1990-1991 a 1998-1999*, *op.cit.*, p.1

En el nivel educativo de Preescolar se atendieron 3,312,181 alumnos, en 66,801 escuelas, con 145,029 educadoras y educadores.<sup>9</sup>

En el nivel educativo de Primaria se otorgó servicio a 14,647,797 alumnos en 97,625 escuelas, con 531,389 docentes.<sup>10</sup>

En el nivel educativo de Secundaria se proporcionó el servicio educativo a 4,929,301 alumnos en 25,670 escuelas y 282,595 docentes.<sup>11</sup>

El sistema de educación básica con los indicadores correspondientes de analfabetismo, reprobación deserción, eficiencia terminal y cobertura han sido los factores preponderantes para que los pensadores en su tiempo formulen sus postulados en torno a la educación básica como: las luchas ideológicas por una educación redentora y civilizadora de Vasconcelos (1922 a 1934), o por un tipo de enseñanza en donde el mexicano sea útil a través de los medios de producción de Bassol (1934-1944), o bien una educación para lograr la unidad nacional de Torres Bodet (1944-1959), la consolidación de la unidad nacional según la influencia de Torres Bodet (1960-1972). Las etapas anteriores podemos decir que marcan importantes cambios que se reflejan directamente en el proceso educativo y que afectan la continuidad y la calidad de la educación.

Desde la década de los setenta, en países de todo el orbe se han realizado procesos de Descentralización de la Educación con la finalidad de resolver algunos de los problemas más críticos que resultan como consecuencia del crecimiento natural de la población.<sup>12</sup>

La visión de los políticos por lo general, se basa en que un proceso de descentralización, resolverá los problemas que desde el centro ya no pueden ser resueltos con la velocidad que la sociedad demanda por el crecimiento de la misma, y para lograr una administración eficiente y eficaz de los recursos financieros, humanos, de infraestructura, técnicos, pedagógicos, de comunicación, sindicales etc. que genere como resultado un proceso de enseñanza-aprendizaje de mejor calidad para enfrentar los retos de los

---

<sup>9</sup>Secretaría de Educación Pública, *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional*, inicio de cursos 1998-1999, tomo 1, pp. 26 - 27.

<sup>10</sup>Secretaría de Educación Pública, *op. cit.*, 126 y 132.

<sup>11</sup>*Idem*, pp. 320 y 322.

<sup>12</sup>Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, *La Federalización de la Educación Básica, ¿Mecanismo Apropriado para la reorganización del Sistema Educativo Mexicano?*, 1º Congreso Nacional de Educación, México, 1994, p. 5.

sistemas globalizados de mercados como el TLC, el tratado de libre comercio con América Latina y últimamente con la comunidad económica Europea.

Supone la descentralización de la educación básica, un nuevo esquema de delegación de autoridad, autonomía y de poder a cada uno de los Estados que integran la federación, de acuerdo con la estructura organizacional que se ha diseñado para soportar el proceso.

Si analizamos lo que ha pasado en el transcurso de las últimas tres décadas en los países como la Gran Bretaña, Francia, Chile, Argentina, Perú etc.,<sup>13</sup> que han realizado el proceso de descentralización, el resultado demuestra, que de lo planeado en forma inicial, poco se ha logrado en relación con la visión inicial establecida,<sup>14</sup> incluso Inglaterra ya está en un proceso inverso.

En la década de los setenta, se inicia en nuestro país, un esquema de reorganización de la educación pública denominado desconcentración por el entonces presidente Luis Echeverría Álvarez quien ocupó la presidencia en el período de 1970 a 1976. Posteriormente le sucede José López Portillo en el sexenio de 1976 a 1982. Después Miguel de la Madrid Hurtado durante los años de 1982 a 1988, Carlos Salinas de Gortari quien ocupó la presidencia de la república de 1988 a 1994 y por último Ernesto Zedillo Ponce de León cuyo periodo abarca de 1994 al año 2000, del año de 1992 al año 1999, es el espacio en el cual se centrará mi análisis, en relación con el proceso de federalización de la educación básica, que se inicia el 18 de mayo de 1992, con la firma del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).

En 1988, el Presidente Salinas, encontró como herencia de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado un panorama que afectaba a toda la sociedad en lo económico, político y social.<sup>15</sup> De tal manera que uno de los primeros planteamientos del naciente gobierno de Salinas fue modernizar al país, para salir de la crisis.

Analizando los discursos iniciales de Carlos Salinas de Gortari en los cuales, manifestaba que el centralismo y el burocratismo del sistema educativo era uno de los problemas fundamentales que afectaban el logro de los resultados,

---

<sup>13</sup>Confederación de Educadores Americanos, Instituto de Estudios Sindicales de América A.C., *Educación y Diversidad Cultural*, Cuaderno de Trabajo 2, México, ed., del Magisterio Benito Juárez, 1997, pp. 22 - 26.

<sup>14</sup>Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, *op. cit.*, p. 5.

<sup>15</sup>*Idem*, p. 6.

se concluye que desde entonces, se hacía indispensable compartir responsabilidades con los Estados y Municipios que integran la federación en materia de educación básica.<sup>16</sup>

Como resultado de la crisis económica del país y de la necesidad de participar en los mercados mundiales, así como de la política neoliberal y de modernización en todos los renglones de la vida nacional,<sup>17</sup> en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, nace el proyecto de modernizar el sistema de educación básica en México.<sup>18</sup> Por lo anterior, planteó una política para modernizar el sistema de educación básica, con base en los principios que sustentan al sistema federal como forma de gobierno, se replantearon las responsabilidades del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y Gobiernos Municipales en la operación y conducción del sistema educativo.

Los esfuerzos por mejorar los servicios educativos en todo el país en los sexenios pasados no habían sido lo suficientemente eficientes, de acuerdo con los resultados obtenidos, en relación con el sentir de los intelectuales, académicos y políticos del periodo en turno.

La crisis económica de la década de los ochenta, disminuyó en forma sorprendente la capacidad del Gobierno Federal para incrementar recursos económicos al sector educativo.

Tomando en consideración lo anterior, el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari estableció para el período de 1988-1994 en el Plan Nacional Desarrollo, las siguientes líneas a seguir en materia educativa, para generar respuestas en dos indicadores fundamentalmente:

1º Incrementar la cobertura educativa, para satisfacer la demanda que era superior a la oferta.

2º Mejorar la calidad de los servicios educativos a través de mejorar los contenidos, métodos y técnicas; ampliar la infraestructura, e incorporar a todos los sectores de la sociedad como son: los padres de familia, sociedades de

---

<sup>16</sup>SALINAS de Gortari Carlos, *Transformación educativa para la modernización de México*, Reunión de IEPES en Tepic, Nayarit., México, 8 de diciembre de 1987, pp. 3 - 8

<sup>17</sup>ORÍA Razo, Vicente, *Política Educativa Nacional*, 2ª ed., México, Nueva Imagen, 1990, pp. 189 - 190.

<sup>18</sup>Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, *op. cit.*, p. 6.

padres de familia, profesores, sindicato y la sociedad en general interesada en el sector.<sup>19</sup>

En mi opinión se debe vincular al sector educativo con el sector productivo, el cual, es uno de los puntos de referencia de lo eficiente y eficaz que puede ser nuestro sistema educativo y se refleja en los niveles de productividad,<sup>20</sup> competitividad nacional e internacional de nuestros productos, el grado de integración, la tecnología y la fuerza de trabajo empleada (manual o combinada, es decir, manual e intelectual).

El Programa de Modernización Educativa (PME) marca tres derroteros que son base del proceso educativo: 1. - Atención a la demanda, 2. - Eficiencia terminal (estudiantes que concluyen el ciclo), 3. - Calidad del servicio.

A continuación muestro el comportamiento de los principales indicadores de fin del ciclo escolar 1998-99, el cual es el último periodo escolar que comprende este análisis, desde la fecha de la transferencia educativa. Los resultados plasmados son exclusivamente del sector que fue transferido al Estado de Querétaro.<sup>21</sup>

En cuanto al sector de educación preescolar se atendieron a 43,357 alumnos de los cuales desertaron 1,104, representando el 2.61% de índice de deserción, reprobaron 5 alumnos siendo el índice de reprobación del .01% y en índice de atención a la demanda fue 66.28% considerando que el ciclo educativo para este nivel es de tres años.

En cuanto al sector de educación primaria se atendieron a 200,003 alumnos de los cuales desertaron 5,792, siendo el índice de deserción del 2.90%, reprobaron 13,612 alumnos, siendo el índice de reprobación del 7.01%, egresaron 29,663 alumnos, siendo el porcentaje de egresión del 94.66% y la eficiencia terminal fue del 95.37% del total de los alumnos que están considerados dentro del convenio de transferencia del sector educativo básico.

---

<sup>19</sup> PADUA, Jorge, *Perspectivas de la Modernización de la Educación Básica*, Introducción, en la Modernización Educativa en Perspectivas, Análisis del Programa de Modernización Educativa, México, Flacso, 1990, pp. 16 - 25; SALINAS de Gortari Carlos, *op. cit.*, p. 5.

<sup>20</sup> SALINAS de Gortari, Carlos, *op. cit. ut. supra.*, p. 6.

<sup>21</sup> Secretaría de Educación Pública del Estado de Querétaro, *Cifras estadísticas del ciclo escolar 1998-1999*, pp. 2y3

En cuanto al sector de educación secundaria se inscribieron 68,146 alumnos, de los cuales desertaron 4,398, siendo el índice de deserción del 6.45%, reprobaron 15,219 alumnos, siendo el índice de reprobación del 23.87%, egresaron 14,627 representando el 80.16%, y el índice de eficiencia terminal fue del 66.12% del total de los alumnos que están considerados dentro del sector transferido y el porcentaje de atención a la demanda es únicamente del 80%.

El 18 de mayo de 1992, se firmó el ANMEB, en el cual están cimentadas las siguientes esperanzas:<sup>22</sup> fortalecimiento de la soberanía de los mexicanos, que nuestro país se muestre en el concierto mundial mediante una economía fuerte, que logre una estabilidad social, con base en la democracia,<sup>23</sup> libertad y justicia social.<sup>24</sup>

Con el ANMEB se retomaron algunos de los planteamientos contenidos en el PND y en el PME los cuales sirvieron para marcar los siguientes puntos de estrategia:

- I.- Reorganización del sistema de educación básica .
- II.- Reformulación de los contenidos y materiales educativos.
- III.- Revalorización de la función magisterial.

Con la firma del ANMEB entre el ejecutivo federal y el ejecutivo del Estado de Querétaro el día 18 de mayo de 1992, se marca el punto de partida para que la sociedad queretana pueda participar, a través de los consejos de participación social en la educación tanto en los consejos estatales, municipales y de cada escuela.

El resultado de este punto, es de suma importancia para incrementar la democracia en el país, a través de la participación de la sociedad en los Consejos estatales, municipales escolares de participación social para la Educación Básica en el Estado de Querétaro. El resultado del planteamiento anterior es mínimo de acuerdo con lo que se estipuló en el ANMEB, la LGE,

---

<sup>22</sup>“Diario Oficial de la Federación” del 19 de mayo de 1992, En donde se publicó, el *Acuerdo Nacional por la Modernización de la Educación Básica ( ANMEB )*, pp. 3 - 14.

<sup>23</sup>KRAUSE Enrique, *Por una Democracia sin adjetivos*, México, Planeta, 1986, pp. 52 - 62; SILVA-HERZOG, Márques, Jesús, *Esferas de la Democracia*, Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, 1996, véase el cuaderno.

<sup>24</sup>PRAWDA, Juan, *Logros, Inequidades y retos del Futuro del Sistema Educativo Mexicano*, México, Grijalbo, 1989, pp. 39 - 68.

---

el RGCEEQ, y la LEEQ promulgada el 15 de agosto de 1996 y entró en vigor el 16 del mismo mes y año.

El proceso de transferencia ha otorgado una serie de conquistas económicas y políticas a la sección 24 del SNTE y sus agremiados, como fue la homologación para los profesores y personal administrativo transferido al Estado cuyo costo para la federación en 1992, fue de 33 millones de pesos, que representó el costo de modificar el aguinaldo de 40 a 70 días y la prima vacacional de 6 a 21 días.<sup>25</sup>

Una conquista más para el sindicato fue el proceso de basificación (otorgar la plaza en propiedad) de aproximadamente 2 mil plazas que estaban ocupadas por profesores, pero la plaza no era de su propiedad, este punto fue importante para el magisterio y para el Estado de Querétaro.

Carrera Magisterial es el logro que considero como uno de los factores que realmente pueden contribuir para mejorar la calidad de la educación en el Estado de Querétaro, es importante hacer notar que un sistema como éste, ha tenido una buena administración en general, salvo algunas pequeñas excepciones que como siempre nunca faltan, desde su implementación en 1993, con la participación en forma altamente responsable de la comisión paritaria estatal, de la autoridad educativa y de la sección 24 del SNTE.

Si consideramos que han solicitado participar en carrera magisterial la cantidad de 8,786 docentes frente a grupo, directivos y docentes con funciones técnico pedagógicas y se han incorporado a carrera magisterial 6,859 en las diferentes vertientes antes señaladas, como resultado de haber aprobado los exámenes de carrera magisterial, resulta que el porcentaje de incorporación es del 78.07%, hasta la segunda quincena de agosto de 1999, lo cual resulta muy importante en el ingreso de los profesores.

Considero que ésta es una de las formas más apremiantes para mejorar los indicadores de calidad en el proceso de enseñanza aprendizaje, ya que se reconoce al profesor que se prepara constantemente para mejorar su trabajo e incentiva a los nuevos profesores para iniciar nuevos estudios, que son reconocidos en carrera magisterial, los cuales, se convierten en ingresos económicos adicionales e importantes para el magisterio.

---

<sup>25</sup>Minuta de Acuerdo de Homologación, Firmada por el Gobierno del Estado de Querétaro y la Secretaría de Educación Pública, el 11 de diciembre de 1992.

La conquista más relevante del SNTE, y de la sección 24, es la de haber logrado la revisión de las condiciones generales de trabajo, en forma anual tanto con la Federación como en el Estado de Querétaro.

Lo cual ha redituado en beneficios importantes para los trabajadores y en incrementar los esfuerzos, la dependencia del Estado de Querétaro con relación a la federación y el endeudamiento por los préstamos bancarios que tiene que solicitar el Estado para resolver los problemas de carácter administrativo más que de tipo educativo.

Con la finalidad de aterrizar el proceso de transferencia del sistema de educación básica, en el Estado de Querétaro se tuvo que crear el Marco Jurídico adecuado; mediante el Decreto del 7 de junio de 1992, por lo cual, se creó el Organismo Descentralizado USEBEQ,<sup>26</sup> así como la Ley que Reformó y Adicionó los Artículos 87,101,102, y 150 y derogó el Artículo 100 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios,<sup>27</sup> se generó el Reglamento General de los Consejos de Educación del Estado de Querétaro,<sup>28</sup> se legisló la nueva Ley de Educación del Estado de Querétaro,<sup>29</sup> la cual fue publicada el 15 de agosto de 1996. Después de más de tres años de la transferencia del sistema educativo.

En el Artículo 3º Constitucional, se han establecido los lineamientos jurídicos que fundamentan y orientan al Sistema Educativo Nacional en todos los niveles y modalidades.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> “La Sombra de Arteaga”, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro de Arteaga, del 7 de junio de 1992, en el cual, *se publicó el Decreto por el que se creó el Organismo Descentralizado: “Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado de Querétaro (USEBEQ)”, pp. 377- 380.*

<sup>27</sup> “La Sombra de Arteaga”, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro de Arteaga, del 7 de junio de 1992, en donde se publicó, *la Ley que Reforma y Adiciona los Artículos 87,101,102, y 150 y, Deroga el Artículo 100 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios.* pp. 375 - 376. Lo anterior se hizo con la finalidad de soportar jurídicamente la transferencia de la sección 24 del SNTE.

<sup>28</sup> “La Sombra de Arteaga”, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro de Arteaga. del 17 de junio de 1993, en donde se publicó el *Reglamento General de los Consejos de Educación del Estado de Querétaro*, pp. 215 - 225.

<sup>29</sup> “La Sombra de Arteaga”, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro de Arteaga, del 15 de agosto de 1996, en donde se publicó la *Ley de Educación del Estado de Querétaro*, pp. 519 - 535. Se publicó, después de más de tres años de haberse firmado el ANMEB.

<sup>30</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Artículo 3º*, México, Anaya Editores, S.A., 1994, p. 23 - 25.

El Artículo en cuestión establece entre otros rubros importantes, lo siguiente: “ que todo individuo tiene derecho a recibir educación y que el estado-federación, los Estados y Municipios, impartirán educación Preescolar, Primaria y Secundaria”. Así como también establece que la educación en los niveles de primaria y secundaria son obligatorios.

Por lo tanto el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal y Municipal están obligados a proporcionar el servicio educativo en los niveles de primaria y secundaria y los mexicanos están obligados a cursar los niveles educativos antes establecidos.<sup>31</sup>

La firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica,<sup>32</sup> es el punto inicial de arranque para transferir el Sistema de Educación Básica al Estado de Querétaro, con todas sus implicaciones, políticas, económicas, sociales, educativas y laborales.

El problema jurídico central radica en las facultades que el Gobierno Federal se atribuye en el Artículo 3º constitucional, en el ANMEB, en la LGE,<sup>33</sup> en relación con las facultades que le confiere al Estado de Querétaro, que desde mi punto de vista, sólo son las de operar el sistema, endeudarse y depender ahora más que nunca del Gobierno Central por las negociaciones del presupuesto y las ampliaciones del mismo, año con año.

El acuerdo ( ANMEB), establece que el Gobierno Estatal, sustituye al titular que era la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas laborales existentes con los trabajadores que prestan sus servicios en Educación Básica, por lo cual, el Estado de Querétaro asume el compromiso jurídico de respetar íntegramente los derechos de los trabajadores en cuestión.<sup>34</sup>

Hubo necesidad de reformar y adicionar en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios en los siguientes artículos: 87, 101, 102, 150, y de derogar el 100, con la finalidad de soportar jurídicamente la transferencia de la sección 24 del SNTE.

---

<sup>31</sup>*Idem*, p. 23 - 25.

<sup>32</sup>“Diario Oficial de la Federación” del 19 de mayo de 1992, *op. cit.*, pp. 3 - 14.

<sup>33</sup> “Diario Oficial de la Federación” del 13 de junio de 1993, En donde se publicó la *Nueva Ley General de Educación*.pp. 18 - 62

<sup>34</sup>“Diario Oficial de la Federación” del 19 de mayo de 1992, *op. cit.*, pp. 3 - 14.

### **Personalidad jurídica de la sección 24 del SNTE.**

Después de que se transfirió el sistema educativo con todos los trabajadores al servicio de la educación básica y considerando el contenido del ANMEB, y el Convenio del 18 de mayo de 1992, en donde se establece la sustitución patronal, la sección 24 del SNTE,<sup>35</sup> debió de haber solicitado su registro ante la autoridad laboral competente (Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado) para poder tener personalidad jurídica y jurisdicción local, cubriendo los requisitos de forma y fondo que establece nuestra legislación laboral local.<sup>36</sup>

Sin embargo, el Gobierno Estatal está negociando año con año las modificaciones a las condiciones generales de trabajo con un sindicato que no tiene personalidad jurídica.

Los impactos económicos que han resultado como consecuencia de la descentralización de la educación básica, son relevantes y se han generado principalmente por las siguientes causas:

1. - Las revisiones de las condiciones generales de trabajo año con año.
2. - Crecimiento en la estructura administrativa.
3. - Crecimiento en plazas sin autorización de la SEP.
4. - La implementación de carrera magisterial ( el Estado ha otorgado plazas de carrera magisterial sin estar en el presupuesto).
5. - Incremento de los gastos de operación.
6. - El personal que está comisionado a otras dependencias del gobierno del Estado o bien se encuentra comisionado a algún partido político y cobra en USEBEQ.
7. - Los eventos especiales como el día del Maestro, el día de la Educadora etc.

---

<sup>35</sup>Convenio que celebraron, por una parte, el Gobierno del Estado libre y soberano de Querétaro y, por la otra, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, *en relación a la sustitución patronal*, fue firmado por el Gobernador Enrique Burgos García y por la Secretaria General del SNTE., el 18 de mayo de 1992, en la ciudad de México .

<sup>36</sup>“La Sombra de Arteaga”, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro de Arteaga, N° 35 de agosto 1987, en donde se publicó, *la Ley de Los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios; Ley Federal del Trabajo*, México, PAG, S.A. de C.V., 1994.

Los puntos anteriores se han incrementado desde 1992, de manera piramidal, de tal forma que para poder cubrir el ciclo 1998-99, el Gobierno del Estado de Querétaro, aportó adicional al presupuesto otorgado por la federación la cantidad de 83,800 (ochenta y tres millones ochocientos mil pesos), los cuales fueron solicitados a través de un préstamo, el costo acumulado por el subsidio para el Estado, es hasta la fecha de 396.00 (trescientos noventa y seis millones de pesos ), desde la transferencia del sistema de educación básica.

Los esfuerzos del Gobierno Federal y del Gobierno Estatal son importantes, sin embargo los indicadores educativos que el Gobierno Central planteó en el ANMEB, no se han modificado en forma importante, incluso algunos de ellos se han modificado en forma inversa, como se puede ver en los anexos.

Para poder soportar el crecimiento del servicio educacativo es necesario determinar un nuevo esquema financiero basado, en los impuestos federales y estatales que le generen al Estado posibilidades de mejorar en forma continua los servicios que la sociedad demanda.

## 1. - POLÍTICA Y LA TAREA DE EDUCAR.

La orientación de la educación nacional siempre ha estado ligada a los cambios políticos<sup>37</sup> sexenales en nuestro país, la lucha de intereses políticos y económicos influye en forma directa en la calidad del proceso educativo y como se puede observar en los indicadores educativos de nuestro sistema de Educación Básica, para iniciar este análisis de la transferencia del sistema antes mencionado del Gobierno Federal al Gobierno del Estado de Querétaro, los números y datos que se presentan en hojas siguientes, servirán de base para el estudio en cuestión.

Algunos de los protagonistas que les ha tocado dirigir la educación en nuestro país le han impreso el matiz que el presidente en turno desea, es por eso que podemos encontrar a lo largo de la historia, diversas corrientes de pensamiento en torno al derrotero de la educación básica, como por ejemplo, las luchas ideológicas por una educación redentora y civilizadora con Vasconcelos (1922 a 1934),<sup>38</sup> o por un tipo de enseñanza en donde el mexicano sea útil a través de los medios de producción de Bassol (1934-1944),<sup>39</sup> o bien una educación para lograr la unidad nacional de Torres Bodet (1944-1959), la consolidación de la unidad nacional según la influencia de Torres Bodet (1960-1972). Las etapas anteriores podemos decir que marcan importantes cambios que se reflejan directamente en el proceso educativo y que afectan la continuidad y la calidad de la educación.

Dentro de la historia de la educación y la política se han presentado una serie de acontecimientos que no adquieren el tamaño de los antes planteados, pero quizás afectan en un grado mayor el nivel de calidad de la educación.

Como por ejemplo: las luchas internas por el poder sindical, la búsqueda constante de posiciones políticas para gobernadores, senadores, diputados, presidentes municipales, regidores, la férrea lucha de intereses entre los diferentes partidos políticos, funcionarios de primer y segundo nivel que trabajan dentro del sector educativo y de líderes sindicales, como Carlos

---

<sup>37</sup>ORNELAS, Carlos, *Sistema Educativo Mexicano*, La transición de fin de siglo, Centro de investigación y docencia económicas, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 187; BRAVO Sánchez, Gaudencio, "Ponencia" mecanografiada, sobre *Legislación y Justicia Social en Materia Educativa*, Encuentro de Legisladores de América, Educación Compromiso Legislativo, México D. F., Del 10 al 14 de febrero de 1997.

<sup>38</sup>ALDANA, *op. cit.*, pp. 17 - 18.

<sup>39</sup>*Idem*, p. 22

Jonguitud Barrios quien ocupó la dirigencia sindical y posteriormente fue gobernador de San Luis Potosí, la profesora Elva Esther Gordillo Morales quien fue secretaria general, cuando se inició el proceso de transferencia del sistema de Educación Básica a los diferentes Estados que integran la federación y quien sirvió al presidente Carlos Salinas de Gortari para lograr su objetivo de descentralizar los servicios de educación básica, ahora ocupa un puesto dentro del partido oficial y continua con una influencia para mover las fichas del domino al interior del SNTE, no obstante que fue una de las lideres protegidas, por Carlos Salinas de Gortari y quien le apoyó para que el proceso de transferencia de la educación básica se llevará acabo, desde el punto de vista sindical sin contratiempos importantes.<sup>40</sup>

El sistema educativo básico es utilizado por los políticos en todo momento en procesos de campaña de candidatos para presidentes de la república, gobernadores, presidentes municipales, senadores, diputados etc.

Con datos expresados en este capítulo y los presentados en los anexos, podemos decir que es un rubro que por mucho tiempo seguirá siendo una gran preocupación para la sociedad común y que los políticos comunes pueden seguir utilizando como una oferta política para obtener votos.

La educación en México a 84 años de haberse legislado el artículo 3º Constitucional y a 80 años de haberse creado la Secretaría de Educación Pública, ha tenido avances importantes en cuanto al índice de analfabetismo, ya que en 1930 era del 70% y en 1999 es del orden del 10.3%<sup>41</sup> en el país y en Querétaro tenemos el 10.8%<sup>42</sup>, de acuerdo con los datos vertidos en el segundo informe del gobierno del Estado de Querétaro, en julio de 1999, con la anterior información podemos concluir, que estamos por arriba del promedio, en el ámbito nacional con 0.5 de punto en cuanto a analfabetismo se refiere.

El analfabetismo es la vergüenza de una sociedad en desarrollo, con el porcentaje arriba mencionado podemos hacernos una serie de cuestionamientos que al final no tienen respuestas convincentes para una

---

<sup>40</sup>CHAVOLLA, María Luisa., *La Descentralización Educativa y el Poder Sindical*, "Ponencia Mecanografiada" para el Coloquio sobre el Análisis del Programa de Modernización Educativa, 1989-1994, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, Marzo, del 5 - 9, 1990, pp. 4 y 10.

<sup>41</sup> Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, p. 76.

<sup>42</sup> Poder Ejecutivo Estatal, *Segundo Informe de Gobierno*, julio de 1999 p. 35

---

sociedad que busca mejorar su nivel y calidad de vida, pero sí podemos concluir que la visión y los esfuerzos de los políticos, no son los adecuados para resolver y cumplir con una sociedad que tiene una serie de necesidades básicas como son las de alimentación, vestido, salud, habitación, educación y empleo que no pueden ser satisfechas.

Sin embargo podemos encontrar en los informes de gobierno tanto federales, estatales, municipales, en declaraciones periodísticas de los políticos que han pasado y los políticos en turno, acerca de avances sorprendentes en el sector educativo, en desayunos escolares o bien manifiestan con bombos y platillos que ahora ya 9 de cada 10 niños llegan a primaria, cuando menos un año de preescolar cuando el ciclo para este nivel es de tres. Por lo anterior, para este sector la demanda se cubre en un 66.28% es decir que el 33.72% de los niños en edad de 4 años, no puede cursar la formación de preescolar, porque no hay capacidad para poder atender el 100% de la demanda.

La necesidad y la preocupación de los padres de familia porque sus hijos puedan ingresar a un nivel escolar es mayor año con año, como lo podemos observar al inicio de cada ciclo escolar y al final los más débiles y desprotegidos no encuentran un lugar para estudiar, ya que el sector no tiene la capacidad para poder cumplir con lo que establece la Constitución en el Artículo 3°.

Con la información siguiente podemos analizar la cantidad de alumnos que cursan algún grado de escolaridad en el país, en el ciclo escolar 1998-99 y comparativamente con el crecimiento que se ha tenido en el Estado de Querétaro, desde la transferencia del sector básico, hasta el ciclo escolar 1998-1999.

En cuanto a la cantidad de alumnos que se atendieron en la República Mexicana en el ciclo escolar 1998-99 por nivel educativo es el siguiente: en el sector de preescolar se prestó el servicio educativo a 3,312,181 alumnos, sector educativo de primaria a 14,647,797 alumnos, y en el grado de secundaria a 4,929,301 estudiantes.<sup>43</sup>

En total, la población que está cursando algún grado de los señalados es de 22,889,279. Las cifras anteriores incluyen alumnos de los sistemas: federal, federal transferido, estatal y/o autónomo y particulares.

En cuanto a la plantilla de personal docente frente a grupo son: en preescolar

---

<sup>43</sup>Secretaría de Educación Pública, *op. cit.*, pp. 27, 125 y 281.

145,029, en primaria 531,389 y secundaria 282,595.<sup>44</sup>

En total suman 959,0133 profesores frente a grupo. Las cifras anteriores incluyen personal: federal, federal transferido, estatal y/o autónomo y particulares.

Los niveles escolares anteriores se imparten en las siguientes cantidades de escuelas: preescolar 66,801 escuelas, en primaria 97,625 escuelas y secundaria 25,670 escuelas.<sup>45</sup>

En el Estado de Querétaro en el ciclo 1992-93 el sistema de educación básica en agosto de 1992, a 3 meses después de que fue transferida del Gobierno Federal al Gobierno Estatal los números eran los siguientes:

En educación inicial había 331 alumnos y eran atendidos por 51 docentes, educación especial había 2,969 alumnos y 216 docentes, en educación preescolar había 33,024 alumnos y eran atendidos por 1,137 educadoras y educadores, en educación primaria había 186,692 estudiantes y fueron atendidos por 5,538 docentes y en educación secundaria las cifras eran 48,918 alumnos y 2,153 profesores<sup>46</sup>.

El promedio de escolaridad fue de 6.52 y el analfabetismo fue del 11.3% en el ciclo en cuestión en el Estado de Querétaro, y en el ámbito nacional, el promedio de años de escolaridad fue de 6.75 y de analfabetismo del 11.7%, comparando los mismos indicadores después de 7 años de que se realizó la transferencia del sistema de educación básica al Estado de Querétaro encontramos lo siguiente en el ciclo escolar 1998-99, el promedio de escolaridad fue de 7.53 años y el porcentaje de analfabetismo fue del 11.1%, el promedio nacional de los mismos indicadores fue de 7.60 años en promedio de escolaridad y el porcentaje de analfabetismo fue del 10.3 %.

Como podemos observar los indicadores en el ámbito nacional en el último ciclo escolar han tenido un pequeño pero significativo avance, sin embargo el indicador de analfabetismo en Estado de Querétaro únicamente se modificó en 0.2 décimas de punto en 7 años, es decir, desde la transferencia del sistema hasta la fecha y el promedio de años

---

<sup>44</sup>*Idem*, pp. 25,125 y 281.

<sup>45</sup>*Idem*, pp. 25,125 y 281.

<sup>46</sup> Anuario Económico, *del Gobierno del Estado de Querétaro de 1992.*, pp 212 a 227

---

de escolaridad ha tenido un avance de .99 centésimas de punto, lo cual es importante.

Si comparamos los indicadores del ciclo escolar 1998-99 en el Estado de Querétaro con los generados en el territorio nacional podemos concluir que los indicadores a nivel nacional son mejores que los obtenidos en el Estado de Querétaro, como se puede observar en ambos indicadores estamos abajo de la media nacional 1999,<sup>47</sup> y los resultados obtenidos hasta el ciclo escolar 1998-99, nos indican que tanto en cuestión de analfabetismo, como en años promedio de escolaridad, seguimos teniendo, como dijera los administradores modernos, oportunidades y continuamos siendo un Estado y País de primaria.

A nivel estatal, en el ciclo escolar 1998-99<sup>48</sup> se atendieron en educación preescolar, considerando la totalidad de alumnos de 54,180 de los cuales 41,988 corresponden a la modalidad de federal transferido, e indígena y son atendidos por 1,441 educadoras y educadores, en el nivel de primaria 221, 969 alumnos, de los cuales, corresponden a la modalidad de federal transferido, incluyendo al sector educativo indígena la cantidad de 196,318 alumnos, los anteriores educandos, son atendidos por 6,038 profesores del sector que está inmerso en el convenio de transferencia del sistema de educación básica, del 18 de mayo de 1992. En cuanto al nivel de educación secundaria el total de estudiantes en el Estado son 76,176, de los cuales, corresponden a la modalidad de federal transferido, incluyendo secundaria general, técnica, telesecundaria y para trabajadores 67, 267 alumnos y estos últimos son atendidos por 2,122 profesores. La modalidad de federal transferido del gobierno federal al gobierno estatal es el rubro que conforma mi análisis.

Con la finalidad de lograr una estabilidad social, históricamente los políticos en turno han realizado diferentes planteamientos en los siguientes rubros: en lo político, económico, social, cultural y educativo, para poder interactuar con otros países, con los cuales se han celebrado tratados comerciales tanto en América del Norte, Canadá, Latinoamérica y últimamente con Europa, con la firma de los anteriores tratados se ha presentado un interés importante de capitales Europeos, Asiáticos y Norteamericanos fundamentalmente por los recursos humanos,

---

<sup>47</sup> Secretaría de Educación Pública, *Indicadores Educativos, ciclos escolares 1990-1991 a 1998-1999*, p. 1.

<sup>48</sup> Anuario Económico del Gobierno Estado de Querétaro 1999, p. 110

---

infraestructura física y de acceso a los mercados, nivel de vida, condiciones de la economía, desarrollo tecnológico, proveedores y servicio, condiciones del mercado y fomento del gobierno a la inversión, sin embargo nuestro Estado está siendo industrializado fundamentalmente por empresas maquiladoras o bien por industria de ensamblajes sencillos, lo cual no permite el desarrollo y crecimiento del ser humano.

Con lo expuesto anteriormente, podemos decir que nuestro país, no requiere únicamente ser maquilador, necesita un desarrollo integral de cada uno de los mexicanos en forma responsable que mejore su nivel y calidad de vida.<sup>49</sup>

## 2.- POLÍTICA EDUCATIVA POSTERIOR A LA REVOLUCIÓN DE 1910.

Revisando un poco a los pensadores sociales posteriores a la revolución de 1910<sup>50</sup> y los políticos de la época, el sector educativo básico, que consistía en la enseñanza de las primeras letras, era sumamente importante; ya que, era el medio para transformar y orientar el nuevo derrotero de los mexicanos, era el canal adecuado para poder ideologizar<sup>51</sup> a los niños y jóvenes indígenas, mestizos y criollos mediante el proceso de enseñanza-aprendizaje. Interviniendo y asumiendo la responsabilidad tanto en lo económico como en los planes y programas de estudio, la iglesia, los hacendados, los municipios, y los gobiernos estatales.<sup>52</sup>El sistema educativo se convertiría en la columna vertebral del desarrollo y crecimiento de México, debido al contacto y a la influencia de países como: España, Francia, Inglaterra, Alemania y los Estados Unidos de Norteamérica principalmente, se pensaba iniciar una transformación de la sociedad mexicana, a través del proceso educativo, ya que, únicamente mediante el conocimiento se pueden transmitir valores, modificar y cambiar actitudes, aptitudes y la forma de pensar y actuar de los mexicanos y de cualquier país y cultura del universo.

---

<sup>49</sup>Confederación de Educadores Americanos, Instituto de Estudios Sindicales de América A.C, *Educación y Valores*, Cuaderno de Trabajo 5, México, ed., del Magisterio Benito Juárez, 1997, pp. 3 - 58.

<sup>50</sup>Congreso Constituyente 1916-1917, *op. cit.*, pp. 638 - 655.

<sup>51</sup>VÁZQUEZ de Knauth, Josefina Zoraida, et al., *La República Restaurada y la Educación*, México, Colegio de México, 1992, pp. 93-105; COCKCROFT, James D. *El Maestro de Primaria en la Revolución Mexicana*, México, Colegio de México, 1992, pp. 145 -163

<sup>52</sup>Constitución y Sociedad en la Formación del Estado de Querétaro, *op. cit.*, p. LV; QUINTERO, José Luis, *Del dicho al hecho o las realidades de la descentralización educativa*, "Ponencia" Mecanografiada para el Coloquio sobre el Análisis del Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, Marzo, 5 - 9, 1990, p. 8.

---

Durante los años siguientes todas estas ideas se van cristalizando y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es donde se conjuga el ejercicio de las libertades individuales con los derechos sociales y se concibe la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como una forma de vida de todos y cada uno de los Mexicanos,<sup>53</sup> soportado por el mejoramiento continuo de nuestro sistema político, económico y cultural de nuestro pueblo. La seguridad y la igualdad son los dos factores de la justicia social en el ejercicio de las garantías individuales que están plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la Constitución de 1917, en el Artículo 3º, se establece que la enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.<sup>54</sup>

Ninguna corporación religiosa ni ministrativa de ningún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

En el devenir de la historia de nuestro país, podemos encontrar un sinnúmero de pruebas documentales en donde los legisladores federales y estatales han plasmado en las constituciones políticas que han normado la vida de nuestro pueblo en su tiempo, leyes federales y estatales de educación (Ley Reglamentaria de la Educación Socialista, Ley Federal de Educación etc.),<sup>55</sup> planes y programas federales y locales de educación etc. lo que demuestra que el sistema educativo básico es dinámico, se ha constituido en uno de los puntos centrales de mayor importancia dentro de los diversos renglones de necesidades, que se generan en la comunidad y que se contemplan dentro de los proyectos planes y programas de trabajo que ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación para el Poder Ejecutivo Federal.

---

<sup>53</sup>BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci, véase el concepto de democracia, *op. cit.*, pp. 493-503.

<sup>54</sup>Congreso Constituyente 1916-1917, *op. cit.*, pp. 638- 655; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, pp. 23-25.

<sup>55</sup>VÁZQUEZ, *op. cit.*, p. 96; ALDANA, *op. cit.*, p. 35.

---

Cada Presidente de la República durante su período de gestión, le imprime una tendencia, interés e importancia política en relación con su visión y experiencia en este sector; como ejemplo de lo anterior, el presidente Lázaro Cárdenas del Río en el período de su gobierno de 1936 a 1940 le dio el matiz político social,<sup>56</sup> a este sector de la educación básica.

Es importante hacer notar el esfuerzo de algunos Gobernadores en materia educativa como: Alfredo Elizondo, en Michoacán, Francisco J. Múgica, en Tabasco y Salvador Alvarado en Yucatán.<sup>57</sup>

Aún cuando se ha legislado en materia educativa, y se han hecho esfuerzos para cubrir la demanda de la educación básica, el presupuesto<sup>58</sup> asignado al sector educativo no ha crecido en correlación con las necesidades educativas de la sociedad por el crecimiento de nuestra población.

Ha crecido la plantilla de profesores, se ha capacitado y actualizado en forma deficiente a los mentores, se han cambiado y mejorado los libros de texto gratuitos, los planes y programas se han mejorado, sin embargo el sistema educativo mexicano hasta el año de 1999, no cubre las expectativas de una sociedad en crecimiento que es de 98.1 millones de mexicanos, distribuidos en todo el territorio nacional, de los cuales 9.6 millones son indígenas y viven en 562 municipios, este último rubro constituye una tarea titánica para todos los mexicanos, en los 9.6 millones de indígenas, existe explotación por los caciques locales, discriminación, pobreza extrema, condiciones de insalubridad, falta de servicios educativos, de salud, etc., y en los últimos años el gobierno federal ha impregnado de paternalismo excesivo a los pueblos indígenas, como resultado del abandono de los indígenas de Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Querétaro etc. lo cual, está afectando el desarrollo y crecimiento de estos pueblos, otro de los factores que afectan a nuestra sociedad es el crecimiento de nuestro pueblo que es de 98.1 millones de mexicanos, de los cuales el 10.3% son analfabetas.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup>GUEVARA Niebla, Gilberto, *La Educación Socialista en México 1934 - 1945*, México, Caballito, 1985, pp. 81 - 84; VÁZQUEZ de Knauth, Josefina Zoraida, *Historia Mexicana, Historia de la Educación*, volumen XV, México, Colegio de México, julio de 1965 a junio de 1966, p. 292.

<sup>57</sup>ALDANA, *op. cit.*, p. 9.

<sup>58</sup>Secretaría de Educación Pública, *op. cit.*, pp. 75 - 84

<sup>59</sup> Quinto Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, 1º de Septiembre de 1999., pp.230 y 282. Instituto, Nacional de Estadística y Geografía e Información, *Conteo de Población y Vivienda 1995*,

---

El servicio educativo no es de calidad,<sup>60</sup> si por calidad entendemos que el sistema educativo debe satisfacer las expectativas del usuario y es obvio que el usuario<sup>61</sup> es la sociedad quien paga los impuestos, por lo que el gobierno, tiene la obligación de acuerdo con la Constitución en vigor de proporcionar servicios con la filosofía de calidad, con la finalidad de que el individuo se desarrolle en forma armónica e integral con valores, conocimientos, aptitudes que le den la oportunidad de participar en el desarrollo de su país y poderse ganar la vida en forma adecuada.<sup>62</sup>

El mexicano, debe generar los recursos suficientes para cubrir y satisfacer sus necesidades, que están estipuladas en la Constitución en el Artículo 123, en la Ley Federal del Trabajo y Ley Federal Burocrática, reglamentarias del apartado "A" y "B" respectivamente.

Con los datos que a continuación se exponen, se demuestra que nuestro sistema educativo nacional básico es deficiente.

En el ciclo escolar 1998-1999, se ofreció educación básica a 23.1 millones de alumnos que representa el 93% de los estudiantes de este nivel y los particulares cubren el 7% restante de educandos, de los cuales se proporcionó el servicio de preescolar a 3.3 millones de niños, es importante hacer notar que 9 de cada 10 niños que ingresan a primaria después de haber cursado, como dice el presidente de la república, al menos un año de preescolar, cuando este ciclo de desarrollo es de 3 años, en el nivel de educación primaria es de cerca de 14.7 millones<sup>63</sup> siendo la tasa de reprobación del 7.1% y el gobierno federal estimó que la eficiencia terminal en este nivel y para el ciclo del cual estamos hablando, sería del 85.6% la más alta observada hasta la fecha, el Gobierno dice que ahora ya 9 de cada 10 jóvenes que llegaron a los 15 años cuando menos tienen educación primaria terminada.

Como se puede observar el 10% de los niños y jóvenes no podrán terminar la instrucción primaria y los jóvenes que estudian secundaria

---

México, 1995, p. 133.

<sup>60</sup>SALINAS, *op. cit.*, p. 5.

<sup>61</sup>Deming W. Edwards, *Calidad, Productividad y Competitividad*, tra., Jesús Nicolas Medina, México, Díaz de Santos, S.A., 1989, pp. 135 - 154

<sup>62</sup>Confederación de Educadores Americanos, Instituto de Estudios Sindicales de América A.C, *Educación Pública*, Cuaderno de Trabajo 7, México, 1997., pp. 13 - 14.

<sup>63</sup> Quinto Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, pp. 159a 161.

asciende a 5 millones,<sup>64</sup> aún cuando se han realizado esfuerzos en relación con el problema del alto grado de analfabetismo<sup>65</sup> es un problema como ya se hizo notar en líneas antes descritas.

En la actualidad más de 2 millones de niños y jóvenes en edad escolar no asisten a la escuela.<sup>66</sup>

La eficiencia terminal Nacional en promedio en el nivel de primaria en el ciclo escolar de 1998-1999 fue del 85.6%,<sup>67</sup> y en el Estado de Querétaro en el mismo ciclo fue del 94.8, el índice de deserción a nivel Nacional fue del 2.4% y en el Estado fue de 2.9%, el índice de reprobación a nivel nacional es del 7.1% y en el Estado es del 6.9%. Los indicadores anteriores tienen que ser atendidos día con día y con estrategias definidas para disminuirlos.

Nuestros gobernantes debieran manejar las cifras con realismo en términos del crecimiento y desarrollo integral de la sociedad y no como un logro trascendental que en la realidad no lo es. No es posible que el Gobernador actual, en su segundo informe de gobierno mencione, cito. Nos enorgullece informar que el 94.7<sup>68</sup> de los alumnos menores de 5 años estudian cuando menos un grado de preescolar, cuando actualmente los niños en condiciones normales deben cursar tres años de este nivel, es oportuno mencionar que existe una desigualdad de oportunidades entre los estudiantes que viven en las ciudades con relación a los niños que viven en la zona serrana (Jalpan, Landa de Matamoros, San Joaquín, Pinal de Amoles, Arroyo Seco, Peñamiller etc.), en cuanto a la posibilidad de cursar preescolar, primaria y secundaria, lo cual, es fundamental en el desarrollo integral del niño.

En cuanto a la cobertura educativa, en 1930 las escuelas albergaban a 1.5 millones de niños y jóvenes, y en ciclo escolar 1998-99 se dio servicio educativo a 23.1 millones de niños y jóvenes.

La desnutrición y las enfermedades comunes como la diarrea y las infecciones respiratorias generaron en 1999 en nuestro Estado, 30.60 y 66.60 defunciones de niños menores de 5 años respectivamente, por

---

<sup>64</sup>Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, p. 80.

<sup>65</sup>Secretaría de Educación Pública, *op. cit.*, p. 2.

<sup>66</sup>Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, p. 76.

<sup>67</sup>Secretaría de Educación Pública, *op. cit. ut. supra.*, p. 76.

<sup>68</sup> Poder Ejecutivo Estatal, *op cit.*, p. 6.

---

cada 100,000 casos que se presentaron de las enfermedades antes mencionadas, lo anterior demuestra las condiciones y el nivel de vida que afectan el desarrollo de nuestros niños, los cuales son el presente de nuestro país.

Las desventajas anteriores sumadas al nivel promedio nacional de escolaridad que es de 7.6 años, dificulta el crecimiento interno en todas las directrices y la competitividad externa de nuestro país.<sup>69</sup>

La fuerza de trabajo está estructurada de la siguiente forma: la población en edad de trabajar (entre 15 y 64 años)<sup>70</sup> asciende a 54 millones y la población económicamente activa es de 36 millones (hombres 24.7 millones y mujeres 11.3 millones)<sup>71</sup> existe poca fuerza de trabajo con la capacitación y el adiestramiento adecuado, para enfrentar los retos de la competitividad en los mercados<sup>72</sup> internacionales.

El grado de tecnología que utilizamos en nuestro país es obsoleto (la mayoría de las empresas en México, utilizan para manufacturar productos, la destreza de los mexicanos, empleando tecnología obsoleta) mientras que otros países como; Japón, Alemania, Inglaterra, Estados Unidos, Canadá etc. hacen lo mismo, pero utilizando el conocimiento aplicado a los sistemas computarizados, dentro de la robótica.

Los ingresos de los mexicanos son sumamente bajos como lo podemos comprobar con la inflación que fue en 1999 de 12.32 y los salarios mínimos generales fueron incrementados en un 10% con vigencia del 1 de diciembre de 1999, los cuales son: para la Zona "A" de \$37.90 diarios, Zona "B" \$ 35.10 diarios y en la Zona "C" de \$ 32.70 diarios.<sup>73</sup> Con los salarios mínimos vigentes es difícil que comer, vestir y educar a una familia que está integrada en promedio por cinco miembros.

---

<sup>69</sup>Confederación de Educadores Americanos, Instituto de Estudios Sindicales de América A.C, *Alfabetización*, Cuaderno de Trabajo 6, México, 1997., pp. 5 - 45.

<sup>70</sup>Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, p. 80.

<sup>71</sup>*Idem*, p. 80.

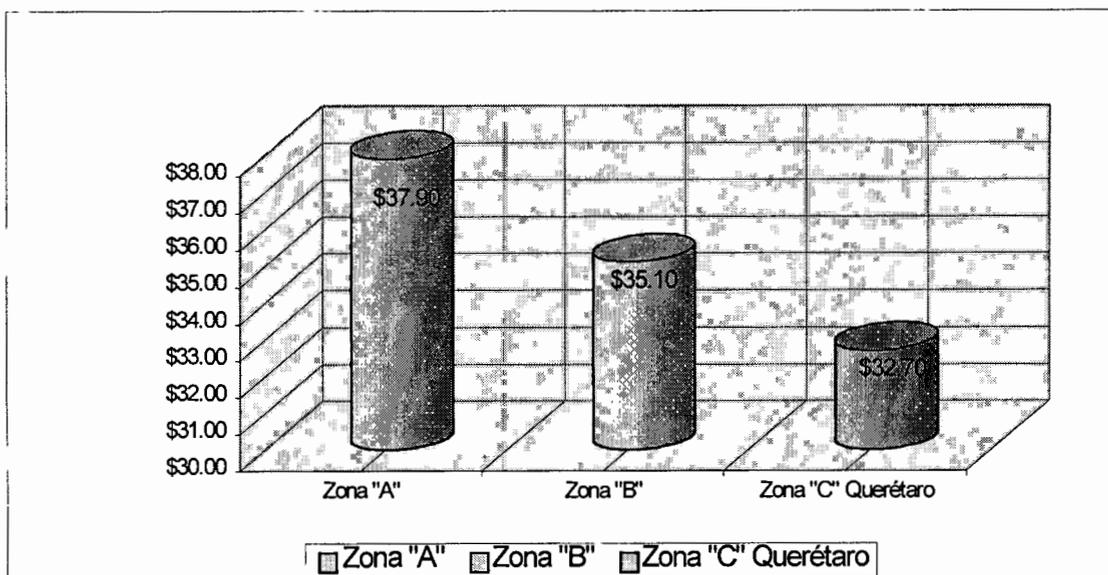
<sup>72</sup> MUÑOZ García, Humberto, María Herlinda Suárez Zozaya, *Mercados Urbanos de Trabajo y Educación en México*, Colegio de México, 1992, pp. 87 - 117.

<sup>73</sup> DOF, diciembre 1999.

---

## SALARIOS MÍNIMOS

Vigentes a partir del 1º de diciembre de 1999.



En nuestro país, en 1930 la población económicamente activa fue de 5.1 millones <sup>74</sup>

En 1999 en empleo de la fuerza de trabajo se distribuye de la siguiente manera; en los establecimientos industriales, comerciales y de servicios del país se ocuparon a 16.7 millones de trabajadores. La industria manufacturera concentró a más de 4.2 millones, en el rubro de comercio agrupó aproximadamente a 3.8 millones de empleos y en el sector de servicios a 8.1 millones de personas ocupadas y la tasa de desempleo abierto se ubicó en 2.26% de la población económicamente <sup>75</sup>.

El tipo de empleo que se genera en nuestro país (obreros en empresas de

<sup>74</sup>Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, p. 75.

<sup>75</sup> Quinto Informe del Poder Ejecutivo Federal, 1999, *op. cit.*, pp. 376 y 377.

capital extranjero, como maquiladoras, productos metal-mecánicos, papel e imprenta etc. y los empleados al servicio del gobierno)<sup>76</sup> es generalmente a través del capital extranjero, así como por el tipo de productos que exportamos.<sup>77</sup>

Las tasas de crecimiento de la natalidad han disminuido desde los años setenta, ya que la tasa global de fecundidad en la década de los setenta fue de 7 hijos, en 1974 disminuyó a 6 hijos por mujer, en 1984 a 4 hijos por mujer, en 1994 a tres hijos por mujer y en 1999 fue de 2.48 hijos por mujer, la tasa de mortalidad infantil que en 1930 fue del 18%, antes de cumplir un año de edad, en 1994 fue del 1.7% y en 1999, fue de 1.55 por cada cien niños nacidos vivos y registrados,<sup>78</sup> la esperanza de vida de los Mexicanos (en 1940 era de 45 años, en 1994 de 72 años en y en 1999 el promedio de esperanza de vida fue de 77.3 años para la mujer y 72.7 para varones), el nivel de alimentación, nutrición, educación, salud, agua potable, electricidad, vestido, vivienda, la poca participación en los procesos políticos y democráticos, todos estos factores se traducen en el bajo nivel de vida y calidad de vida de los mexicanos.<sup>79</sup>

### 3.- TENDENCIAS A DESCENTRALIZAR Y CENTRALIZAR LA EDUCACIÓN.

Política descentralizadora de 1917 a 1940.<sup>80</sup> Con base en el precepto constitucional del municipio libre, se le confirió a éste, la responsabilidad de impartir la educación primaria y la dependencia de educación preescolar.<sup>81</sup>

Como consecuencia de lo anterior, la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes desapareció, en relación con la educación media, cada uno de los Estados asumió la responsabilidad de impartir este nivel educativo, la educación superior, quedó a cargo del Gobierno Federal.<sup>82</sup>

Considerando la importancia del proceso educativo básico, que tenía para la élite del Gobierno Federal en turno, y la necesidad de que naciera una

---

<sup>76</sup>Gobierno del Estado de Querétaro, *Anuario Económico 1999*, pp. 142-165

<sup>77</sup>*Idem*, pp. 142 - 165.

<sup>78</sup>Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, p. 79.

<sup>79</sup>*Idem*, p. 76.

<sup>80</sup>VÁZQUEZ, *op. cit.*, pp.151 - 223.

<sup>81</sup>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga 1917, Querétaro, Talleres Linotipográficos del Gobierno, 1917, p. 7.

<sup>82</sup>ALDANA, *op. cit.*, pp. 7 - 18.

sociedad con niños y jóvenes adiestrados, con valores políticos,<sup>83</sup> para fortalecer las instituciones de nuestro país, el Gobierno Central, tomó la decisión de centralizar el sistema de educación básica, con la finalidad de tomar la rectoría de este sector, creó la Secretaría de Educación Pública, en el año de 1921, y se inició el proceso de centralización de la educación.<sup>84</sup>

Los argumentos que manifestó el Gobierno Federal para centralizar la educación fueron: la incapacidad de los Estados y Municipios para asumir su responsabilidad en forma eficiente y eficaz, la corrupción, falta de integración nacional,<sup>85</sup> y el hecho de que el 70% de los mexicanos eran analfabetas.

El acuerdo de centralización en el Estado de Aguascalientes se firmó hasta el año de 1940, 19 años después de iniciado el proceso.<sup>86</sup> Como podemos comprobar los procesos realizados por el gobierno federal son lentos y los costos generalmente son altos tanto en lo económico, político y social. Considero que se requiere una mayor dinámica en el accionar del sistema gubernamental así como también de una mayor eficiencia y eficacia en las tareas gubernamentales.

#### 4.- POLÍTICA EDUCATIVA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO.

En la Constitución Política del Estado de Querétaro de 1825, en los Artículos 257, 258 y 259 encontramos que el Estado de Querétaro tenía la obligación de establecer la cantidad de escuelas, en donde se enseñaran las primeras letras y el sostenimiento era con fondos estatales y municipales, en las haciendas y rancherías se abrieron escuelas, las cuales, eran costeadas por los hacendados y los habitantes.<sup>87</sup>

En la Constitución de 1833, además de lo anterior, se estableció en los Artículos 293 y 294 lo siguiente: en las escuelas de primeras letras se enseñará a leer, escribir, contar y la enseñanza del catecismo de la religión católica y un catecismo político de derechos y obligaciones del hombre en

---

<sup>83</sup>Confederación de Educadores Americanos, *op. cit.*, pp. 9 - 24 y 33 - 40.

<sup>84</sup>ALDANA, *op. cit.*, pp. 16 - 19; MARTÍNEZ Rizo, Felipe, Margarita Zorrilla, *La Descentralización de la Educación Básica en Aguascalientes*, Gobierno del Estado de Aguascalientes, México, 1994. p. 3.

<sup>85</sup>ARNAUT Salgado, Alberto, *De la Centralización a la Descentralización*, "Ponencia Mecanografiada" para el Coloquio sobre el análisis del Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, Marzo, 5 - 9, 1990, p. 4.

<sup>86</sup>MARTÍNEZ, Margarita Zorrilla, *op. cit. supra.*, p. 3.

<sup>87</sup>Constitución Política del Estado de Querétaro 1825, Querétaro, Imprenta del Águila, 1825.

---

sociedad de acuerdo con los decretos 21 y 32 del 7 de mayo de 1833.<sup>88</sup> En la Constitución de 1869, en el Artículo 118, especifica que se debe tener especial atención en el establecimiento de las escuelas municipales necesarias para impartir la enseñanza<sup>89</sup>.

Posteriormente encontramos en la Constitución de 1879, la cual, establece en el Artículo 15 la obligación para que todos los habitantes del Estado, adquieran la instrucción primaria, así como también, los menores de edad.<sup>90</sup>

De acuerdo con el Artículo 7º, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga de 1917, se estableció que todos los habitantes del Estado, tienen el derecho a ser instruidos, en establecimientos sostenidos por cuenta de los fondos públicos.<sup>91</sup>

Los argumentos que estableció el Gobierno Federal para centralizar la educación fueron los siguientes: salvar a los niños, educar a los jóvenes redimir a los indios, difundir una cultura generosa y enaltecedora de todos los hombres,<sup>92</sup> liberar la educación y al magisterio de la influencia política local, generar uniformidad en el sistema de educación pública en todo el país, ampliar la cobertura en las comunidades marginadas integradas por campesinos e indígenas, difundir el alfabeto, fortalecer la cultura cívica en todo el país, mejorar las condiciones de los profesores incrementando su salario y condiciones de trabajo, todo lo anterior con la finalidad de modificar las condiciones de vida de la sociedad en general.

## 5.- EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE DESCENTRALIZACIÓN.

Desde la década de los setenta, en países de todo el orbe se han realizado procesos de Descentralización y de regulación a través sus respectivas Constituciones, Leyes de Educación, Convenios Internacionales etc.,<sup>93</sup> con la finalidad de resolver algunos de los problemas más críticos que resultan como consecuencia del crecimiento natural de la población y de los

---

<sup>88</sup>Constitución Política del Estado de Querétaro 1833, Querétaro, Impreso por Juan Ojeda, 1833.

<sup>89</sup>Constitución para el régimen interior del Estado Libre y Soberano de Querétaro 1869, Querétaro, Imprenta Luciano Frías y Soto, 1869.

<sup>90</sup>Constitución Política del Estado Libre y Soberano e Independiente de Querétaro de Arteaga 1879, Querétaro, E. Díaz de León y S. White, 1879.

<sup>91</sup>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga de 1917, *op. cit.*, p. 7.

<sup>92</sup>ALDANA, *op. cit.*, p. 17.

<sup>93</sup>Confederación de Educadores Americanos, Instituto de Estudios Sindicales de América A.C., *Educación y Diversidad Cultural*, Cuaderno de Trabajo 2, México, ed., del Magisterio Benito Juárez, 1997, pp. 15 -18 y 41.

---

cambios en los requerimientos de una sociedad cambiante de acuerdo con los mercados y centros de trabajo.

La visión de los políticos por lo general, se basa en que un proceso de este tipo, resolverá los problemas que desde el centro ya no pueden ser resueltos con la velocidad que la sociedad demanda, por el crecimiento de la misma, y para lograr una administración eficiente y eficaz de los recursos financieros, humanos, de infraestructura, técnicos, pedagógicos, de comunicación, sindicales etc. que genere como resultado un proceso de enseñanza-aprendizaje de mejor calidad, que cubra las expectativas de una sociedad cada día más exigente, con un sistema de gobierno anquilosado, enfermo de poder y poco conocedor del medio educativo, tal parece como si en cada sexenio se estuvieran realizando ensayos en materia educativa, necesitamos realmente un sistema educativo moderno que contribuya a que el individuo pueda desarrollar capacidades, para obtener un mejor nivel y calidad de vida, de tal forma que todos los mexicanos podamos tener una igualdad social y las mismas oportunidades de educación para poder participar en los ámbitos internacionales como un país maduro y con cimientos firmes para poder soportar los embates de las economías poderosas como: la Japonesa, Inglesa, Francesa, Norteamericana etc.<sup>94</sup>

La descentralización educativa en nuestro país a partir del 18 de mayo de 1992, supone un nuevo esquema de delegación de autoridad, poder y autonomía, de acuerdo con la estructura "Jurídica", organizacional que se diseñó para soportar un proceso de descentralización.

Si analizamos lo que ha pasado, en el transcurso de las últimas tres décadas en los países, en los que se han realizado procesos de descentralización educativa, el resultado demuestra que, de lo planeado en forma inicial, poco se ha logrado en relación con la visión inicial establecida. Existen países desarrollados como la Gran Bretaña, que están en un proceso inverso a la descentralización de la educación.

En América Latina, se encuentran espacios considerables entre la visión de la planeación inicial y el resultado obtenido, de acuerdo con las normas adoptadas y los procesos de reestructuración de las funciones de organización del aparato educativo.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup>SALINAS, *op. cit.*, pp. 3 - 8.

<sup>95</sup>Confederación de Educadores Americanos, Instituto de Estudios Sindicales de América A.C,

El impacto de las políticas ha sido limitado, la descentralización no resuelve los problemas que pretende resolver y no aumenta la eficiencia y eficacia administrativa, mucho menos modifica los indicadores de calidad como: deserción, atención a la demanda, analfabetismo, reprobación, eficiencia terminal y aprovechamiento, incluso algunos de estos indicadores tienden al decremento, como se puede observar en los anexos de este trabajo; la participación de la sociedad local es mínima, por el temor del gobierno a integrar a personas o grupos de personas ajenas al del sistema gubernamental y la falta de credibilidad de los ciudadanos para participar en comisiones, que únicamente se convierten en medios para justificar al gobierno de acciones "democráticas".

Cuando el resultado es positivo, si es que lo hay, se debe a circunstancias temporales como: el liderazgo del presidente de la república en turno,<sup>96</sup> las condiciones económicas, sociales y políticas del país, el gobernador del Estado en su momento,<sup>97</sup> la influencia de éste sobre el Gobierno Central, el interés personal por el sector educativo, son circunstancias extremadamente temporales cuando éstas son positivas.

En Chile, el proceso de descentralización de la educación, realizado en la época del general Augusto Pinochet, nos revela las grandes diferencias entre lo planeado y el resultado obtenido, así como también, el origen del proceso, que fue el control político de la sociedad y la privatización de bienes y servicios que antes administraba el gobierno.

En Francia,<sup>98</sup> con el proceso de descentralización del sistema educativo hubo un crecimiento en los esquemas normativos, se aplicaron en los hechos, en los espacios, en las regiones y en las comunas para la participación de los diferentes grupos, que conforman la sociedad en la elaboración de los planes y proyectos educativos.

Con las referencias anteriores, podemos analizar la política descentralizadora de la educación en México que desde sexenios pasados

---

*Educación y Trabajo*, La nueva institucionalidad de la educación/ formación para el trabajo en América Latina y el Caribe. Cambios estructurales y los desafíos para la educación en América Latina, Cuaderno de Trabajo 3, México, 1997, pp. 3 - 12.

<sup>96</sup>PESCADOR Osuna, José Ángel, *Los esfuerzos del sexenio 1976-1982, para mejorar la calidad de la educación básica*, México, SEP, 1989, p. 11.

<sup>97</sup>ALDANA, *op. cit.*, p. 14.

<sup>98</sup>ORÍA, *op. cit.*, pp. 207 - 208.

se había planteado como una necesidad, desde el punto de vista político, económico, social y cultural, que culmina con la federalización de la educación básica por lo cual, es importante analizar las ventajas y desventajas.

## 6.- EDUCACIÓN BÁSICA EN LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS.

En la década de los setenta, se inicia un esquema de reorganización de la educación pública denominado desconcentración por el entonces presidente Luis Echeverría Álvarez quien ocupó la presidencia en el período de 1970 a 1976, le sucede José López Portillo en el sexenio de 1976 a 1982, después Miguel de la Madrid Hurtado durante los años de 1982 a 1988, posteriormente Carlos Salinas de Gortari quien ocupa la presidencia de la república durante el periodo de 1988 a 1994, y es quien diseña e inicia el 18 de mayo de 1992, el proceso de transferencia del sistema de educación básica, con la firma del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), el proceso de descentralización del sistema de educación básica, que es el espacio, en el cual se centrará mi análisis. El proceso anterior es conducido por el Secretario de Educación y ahora Presidente de la República el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, quien terminará su periodo en el año 2000, con resultados similares en materia educativa a los presidentes anteriores.<sup>99</sup>

El comportamiento de la SEP desde su fundación, ha venido creciendo día con día, hasta ser en estos momentos, un hipopótamo difícil de mover y dirigir hacia donde lo requiere el país, y su modelo de administración había sido, hasta el 18 de mayo de 1992, una institución con un centralismo total, en la fecha antes mencionada el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales, firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

El modelo centralizado arrojó los siguientes resultados: una burocracia extremadamente pesada y costosa, planes y programas educativos obsoletos, toma de decisiones centralizadas, control de libros de texto, en el rubro financiero cada día y cada año no alcanzaba para cubrir el pago de la nómina, la demanda educativa no se cumple en términos constitucionales, la administración de plazas se venía realizando fundamentalmente por el sindicato (vendiendo las plazas a sus mismos compañeros), lo cual, ha generado un nivel considerable de corrupción, al

---

<sup>99</sup>SALINAS, *op. cit.*, p. 3.

vender las plazas a los profesores de nuevo ingreso o bien la asignación de dobles plazas a profesores con respaldo sindical, un sindicato (SNTE) desbordando en el zócalo frecuentemente con manifestaciones que modificaban y alteraban la vida de los capitalinos, porque los problemas individuales y colectivos no eran resueltos con la velocidad que los afiliados lo requerían en los 32 Estados, que integran la federación y en la mayoría de las ocasiones, las manifestaciones se presentaban por las diferencias de pensamiento entre las corrientes ideológicas que existen al interior del SNTE.

En el aspecto político, los grupos de poder al interior de la SEP, el deficiente servicio en cuanto a cubrir la demanda y elevar los niveles de aprovechamiento, así como los problemas en las relaciones con el sindicato y las diferentes corrientes ideológicas al interior del mismo, las marchas constantes y los plantones del magisterio en el Zócalo de la ciudad de México, obligaron al Gobierno Federal a buscar un nuevo esquema de administración de la educación básica. Los problemas anteriores, que cada día eran más grandes, obligaron al gobierno federal a transferir el sistema de educación básica, a los gobiernos de los estados, en conjunto con la problemática y pocos recursos financieros, para hacerle frente a una clase de trabajadores, con un nivel de resentimiento alto, y sumamente politizado.

## 7.- DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA DE 1970-1976.

El crecimiento de la sociedad,<sup>100</sup> en cuanto a demanda educativa, y de la propia SEP.<sup>101</sup> impedía que la prestación del servicio educativo fuera atendido en forma eficiente y eficaz, con relación al rezago educativo. En el periodo de 1970 a 1976, la demanda del servicio educativo, únicamente se atendía en un 75 %, en cuanto al nivel de primaria, con relación al nivel de secundaria, sólo se cubría a algo más del 30% del nivel en cuestión, y en preescolar se atendía el 10% de la población que demandaba este servicio.<sup>102</sup>

El Gobierno Federal ha realizado constantemente ensayos, en materia

---

<sup>100</sup>LATAPÍ Pablo, *Política Educativa y Valores Nacionales*, México, Nueva Imagen, 1979, pp. 45 - 87.

<sup>101</sup>LATAPÍ Pablo, *Análisis de un Sexenio del Sistema de Educación en México 1970-1976*, México, Nueva Imagen, 1980, pp. 13 - 236.

<sup>102</sup>NERI Guzmán, Carlos E., *Reflexiones sobre el Diagnóstico del Programa de Modernización Educativa*, "Ponencia" Mecanografiada para el Coloquio sobre el Análisis del Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, Marzo, 5- - 9, 1990, p.1.

---

de educación básica, sin embargo el problema es más complejo que una simple desconcentración, federalización, transferencia etc., o el nombre que quiera utilizar el gobierno para realizar estos procesos, son casi 10 millones de analfabetas, 9 millones de indígenas actualmente que continúan viviendo en la pobreza y marginación extrema, así como también los cinturones de pobreza, y miseria que podemos observar en las grandes urbes de nuestro país, como resultado de la falta de oportunidades, en las comunidades rurales podemos observar los ejidos abandonados por falta de interés de los campesinos para cultivar el campo.

El mexicano necesita una mejor educación pública que desarrolle las capacidades en forma integral, que la igualdad social no sea un postulado político únicamente o bien sea una parte de un discurso. En este año 2000, como todos sabemos es un año político donde los mexicanos vamos a elegir a un nuevo presidente de la república y podemos observar y escuchar los mensajes de los candidatos como son: Labastida, Fox, Muñoz Ledo, Cárdenas etc., acerca de sus propuestas que giran en torno a la educación, la verdad es que alguno de ellos llegará y se olvidará o las presiones del sistema lo harán modificar su actual visión en materia educativa y los presupuestos para educación seguirán siendo deficientes para poder resolver el problema de raíz.

El gobierno federal ha manifestado que la descentralización o centralización tiene como finalidad incrementar la cobertura educativa, mejorar los indicadores de calidad, mejorar los salarios de los profesores, sin embargo, los problemas planteados en los diseños han continuado a lo largo de la historia educativa en México.

Los puntos anteriores se han tratado históricamente en todos los procesos de descentralización o centralización de la educación básica en México.<sup>103</sup>

En este período la desconcentración planteó tres aspectos siguientes:

1. Desconcentrar técnica y administrativamente el sistema educativo básico.
2. Racionalizar el sistema de control.

---

<sup>103</sup>ARNAUT, *op. cit.*, p. 1.

### 3. Unificar los sistemas de educación federal con el estatal.

En este proceso se acordó con el SNTE, el respeto íntegro de los derechos laborales de los trabajadores al servicio de la educación básica, contenidos en las condiciones generales de trabajo, y en la Ley Federal Burocrática reglamentaria del apartado "B" del Artículo 123.

Para soportar este proceso se crearon, nueve unidades regionales de servicios administrativos para servir de enlace con la SEP. En las unidades anteriores se canalizaban los problemas derivados de la relación de trabajo, pero éstas no tenían facultad para resolver, ya que la autoridad quien tomaba las decisiones era en el ámbito central, y la gestión y solución de problemas no se generaba en el tiempo que correspondía.

Con este modelo de desconcentración, la finalidad no se cumplió ya que siempre estuvo vigente el esquema de organización central por parte de la SEP y este proceso terminó creando delegaciones en cada uno de los Estados con atribuciones operativas como realizar el pago de la nómina a los profesores, atender algunos reclamos secundarios, etc.

El planteamiento anterior fue incapaz de romper con la hegemonía de los grupos de poder al interior de la SEP y del SNTE. Es importante hacer notar que las posiciones de delegados estatales, directores de área, y jefes de departamento eran nombrados por el SNTE, y aceptados por la autoridad educativa.

### 8.- DESCONCENTRACIÓN EDUCATIVA DE 1976-1982

En este sexenio se trazó la política educativa dando prioridad al abatimiento del rezago en educación primaria.<sup>104</sup> Abriendo la posibilidad de que toda la población en edad escolar ingresara al primer año de primaria;<sup>105</sup> pero esta oferta debía ser relacionada con lo que la sociedad demandara en cuanto al nivel de calidad.<sup>106</sup>

Desde mi punto de vista, cuando Fernando Solana habla acerca de la

---

<sup>104</sup>GONZÁLEZ Casanova, Pablo ( comp. ), *México, Hoy*, 13ª ed., México, Nueva Imagen 1990, pp. 237 - 247; NERI, *op cit.*, p. 1.

<sup>105</sup>REYES Rocha, José, María Luisa Miaja Isaac, *La descentralización, su Configuración Administrativa y la Educación Básica en Michoacán*, Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación . ( IMCED ), Morelia, Michoacán, México, 1992, pp. 13 - 16.

<sup>106</sup>PESCADOR, *op. cit.*, pp. 3 - 17.

calidad de la educación se refiere al nivel de aprovechamiento de los educandos y no al concepto moderno que es el de satisfacer las expectativas del usuario (la sociedad), salud, trabajo, remuneración, vivienda, educación etc.

El Secretario Solana, trazó la siguiente política estableciendo las siguientes premisas: modernizar el sistema educativo, expansión de los servicios educativos, innovación y experimentación educativa, esquema de apoyo compensatorio, desconcentración del sistema, realizar una planeación integral y por último, realizar una evaluación del sistema.<sup>107</sup>

Para lograr lo anterior, el profesor debía ser el factor fundamental del cambio de sistema educativo, incluso se dio a conocer el perfil del profesor ideal para desarrollar la función y dentro de las características debería tener, actitud hacia la vida, estimular y comprender a las personas, asumir un compromiso con los mismos y poseer un profundo sentido social.

Considero que el profesor tiene todas esas cualidades por su propia preparación; pero no tiene un buen sueldo, carece de una vivienda digna, por lo que es necesario dotarlo de un sistema de seguridad social que le garantice una atención a su salud y a su familia, y un programa continuo de capacitación individualizada.

Todos estos conceptos, hasta la fecha no se han cumplido por la deficiente política educativa, trazada por el presidente y secretario en turno, no obstante que se afirmó que la educación era el único camino para el desarrollo.

En 1977, la estructura organizacional de la SEP en cada uno de los Estados que conformaban la federación ya no respondía a las necesidades crecientes de una sociedad cada vez más demandante de un servicio educativo de calidad.

En cada Estado hubo hasta 17 representantes de diferentes direcciones con una autoridad limitada y poco poder para tomar decisiones, así como también una gran deficiencia en la comunicación, coordinación, ejecución de las tareas encargadas, por lo cual, el resultado final se manifestó en la poca contribución para resolver los problemas que se generaban en forma cotidiana en el desarrollo del proceso de enseñanza -aprendizaje.

---

<sup>107</sup>FUENTES Molinar, OLAC, *Educación y Política en México*, México, Nueva Imagen, 1983, pp. 17 - 18.

Los representantes de la SEP, únicamente realizaban la función de mensajeros, ya que las decisiones importantes y poco importantes se tomaban de nueva cuenta en el ámbito central, manteniendo el centralismo y creciendo en estructura organizacional.

La excesiva concentración de la toma de decisiones en el Distrito Federal generaba respuestas fuera de tiempo, se establecían planes y programas en

forma no coordinada, se traslapaban funciones, se duplicaban esfuerzos, tareas y como resultado se generaban conflictos entre la creciente burocracia al servicio de la SEP con problemas importantes que repercutían en la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje.

En 1978 el presidente José López Portillo, siendo Secretario de Educación Fernando Solana inició el plan de desconcentración administrativa del sector.<sup>108</sup>

Bajo la bandera de la eficiencia, estableció 31 delegaciones generales en el país, llamadas Unidades de Servicios Descentralizados en los Estados (USEDES) cuyo objetivo fundamental era la administración, coordinación, operación y planeación de los servicios educativos de preescolar, primaria, secundaria y normal de los Estados. El personal asignado estaba integrado por técnicos profesionales de la educación directamente nombrados por el Secretario de educación, y no por el SNTE.

Este hecho provocó un fuerte malestar al interior del SNTE, se argumentaba que los delegados estatales nombrados por la SEP deberían ser profesores con experiencia en el campo de la docencia y que todos los puestos de dirección del ramo educativo deberían ser ocupados por verdaderos profesores con experiencia en el sector educativo.

En este sexenio, se trazó la línea de participación de la sociedad en la tarea educativa para lograr un mejor aprovechamiento de los educandos. Así la desconcentración de este período se consideró como un mecanismo para lograr una mejor distribución y aprovechamiento de los insumos que intervienen en el proceso educativo.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup>PRAWDA, Juan, *Teoría y Praxis de la Planeación Educativa*, 4ª ed., México, Grijalbo, 1984, pp. 295 - 329.

<sup>109</sup>ORÍA, *op. cit.*, p. 215

Se responsabilizó al centralismo como el factor principal de la pobre participación del profesor, gobiernos estatales, municipales y de la sociedad en general, en el proceso educativo, como también el centralismo se convirtió en un obstáculo para realizar una administración eficiente y eficaz en todo el país; los problemas sindicales e inter-sindicales continuaban en incremento tomando como base la incapacidad de la SEP para resolver los problemas en donde se generaban que obviamente no era en el Distrito Federal, sino en cada una de las escuelas distribuidas a lo largo y ancho del país.

Todos los sistemas deben ser administrados tomando como base el concepto sistémico es decir: administrar las entradas y las salidas para asegurar que el producto resultante cubre los requisitos de los usuarios. El sistema educativo centralizado es grande, es imposible administrar las entradas y salidas de este sistema por lo cual el resultado es un proceso educativo deficiente que no responde a las necesidades del usuario que es la sociedad.

## 9.- REVOLUCIÓN EDUCATIVA DE 1982 -1988

En el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado se anunció el proyecto de la descentralización de la educación básica y normal, como el retorno al sentido original del federalismo.<sup>110</sup>

Entre sus principales objetivos estaba el de combatir el gigantismo del aparato administrativo de la SEP, enfrentar la crisis económica, la deuda externa, el crecimiento nulo de la economía, la devaluación constante de la moneda nacional.<sup>111</sup> Sin embargo, lo que realmente se aplicó fue un oneroso e ineficiente sistema de desconcentración, que sobrepuso una nueva estructura administrativa a las que le precedieron, sin disminuir el centralismo, debilitar el liderazgo sindical, continuando con la administración burocrática centralizada.

Los convenios de descentralización mantuvieron en cada Estado, los sistemas federales y estatales, y las dependencias que los controlaban conservaron la organización sindical sin modificación y sólo se crearon, por

---

<sup>110</sup>*Idem*, pp. 182 - 183; CHAVOYA, *op. cit.*, p. 1.

<sup>111</sup>REYES, María Luisa Miaja Isaac, *op. cit.*, pp. 21 - 24.

<sup>111</sup>*Idem*, pp. 182 - 183; CHAVOYA, *op. cit.*, p. 1.

encima de los existentes, una dirección de servicios coordinados.

El centralismo de la educación se consideró como uno de los problemas prioritarios al grado de considerarse dentro del Proyecto Nacional de Desarrollo y se asumió como política estratégica.

De acuerdo con el discurso oficial, no podía existir un gobierno democrático sobre una sociedad con organizaciones e instituciones no democráticas: la desconcentración tenía que esparcirse en toda la sociedad mexicana, en las organizaciones sociales, campesinas, empresariales en los medios de comunicación y por supuesto en el sistema educativo, lo anterior se plasmó en el Plan de Nacional Desarrollo.

La descentralización constituye una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y propiciar la participación de la comunidad, de igual manera la descentralización de los servicios culturales impulsaría el desarrollo regional de estas actividades.

En el Plan Nacional de Desarrollo se estableció que la descentralización sería un instrumento de equilibrio de las desigualdades entre los diferentes Estados de la federación, se fortalecería el federalismo y se impulsaría el desarrollo regional.

En el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 se planteó el imperativo de descentralizar los servicios educativos para lo cual el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados establecerían mecanismos para prestar, en forma coordinada los servicios federales de educación básica y normal y de los respectivos sistemas estatales de educación.

Jesús Reyes Heróles, siendo Secretario del Ramo en 1982, manifestó que la SEP era un elefante reumático y artrítico, por lo cual, proponía una revolución gradual e integral en este sector, formulando las bases para un Sistema Educativo Nacional que respondiera a las necesidades de una sociedad en desarrollo. Reyes Heróles concebía la descentralización como un mecanismo de eficiencia a través del cual se resolverían la multiplicidad de problemas generados desde la creación de la Secretaría en 1921.

Un punto de suma relevancia consistía en pensar que la descentralización contribuiría a lograr una mayor democratización del país. Se plantearon dos objetivos para el año de 1988:

1.- Establecía la necesidad de descentralizar los servicios educativos en su nivel de Educación Básica y Normal y la definición de contenidos regionales.

2.- Consolidar la función normativa de la federación en materia de educación, supervisión y evaluación del sistema.

Los dos objetivos anteriores generarían como un resultado inmediato un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, financieros, técnicos, administrativos, promoviendo la participación de la sociedad en general, para mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje e incrementar la capacidad rectora de los Estados en materia educativa.

En 1986, dieciocho Estados firmaron el acuerdo para la coordinación de la descentralización de la Educación Básica y Normal: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Sonora, Yucatán, y Zacatecas. Los trece restantes lo firmaron en 1987.

En estos Acuerdos, la Federación por conducto de la SEP estableció las normas para regular la Educación Básica y Normal. Como instancias operativas de la Educación Básica y Normal en cada uno de los Estados, se crearon los servicios de educación pública (SCEP), y como órgano de consulta, los consejos estatales de educación pública que de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables deberían promover los procedimientos encaminados a la realización de la descentralización educativa y al desarrollo de los servicios federales y estatales de Educación Básica y Normal.

Los esfuerzos parecían importantes; sin embargo la SEP se reservaba las funciones fundamentales como las de dirección, normatividad y evaluación del sistema educativo nacional, de tal manera que los procesos de descentralización serían limitados.

Con el anuncio del proceso de descentralización, el SNTE tomó su partido y exigió a la SEP que los delegados en los Estados deberían ser profesores y que éstos estuvieran vinculados a la organización sindical, es importante considerar que el SNTE, percibía este proceso como una estrategia para dividir y restar poder a sus estrategias sindicales.

En 1988, la SEP hizo una evaluación del proceso de descentralización y los resultados fueron los siguientes: la coordinación con los Estados no había sido la esperada, esto es obvio ya que la Secretaría de Educación había

mantenido el control central del sistema educativo, (dirección, planes y programas, administración financiera, relaciones con el sindicato etc.).

La gran rotación del personal representante de la SEP fue otro factor, así como el desconocimiento de la situación geográfica, política del Estado en cuestión, por parte de los funcionarios federales y del mismo sector educativo.

El gasto público, destinado al sector educativo por parte de la federación en relación con el estatal se encontraba en la siguiente proporción: en 1988, el Gobierno Federal aportaba el 80% del total del gasto y los Estados en promedio contribuían con el 11%. Diez Estados destinaron el 10% de su presupuesto y sólo dos entidades que fueron Baja California y Morelos destinaron el 40% de su presupuesto a este sector y cinco Estados asignaron en promedio el 15% de su presupuesto a este sector.

Los datos anteriores demostraban la necesidad de realizar un esquema diferente de participación de los Estados y Municipios en la política educativa.

#### 10.- HERENCIA DEL SEXENIO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.

Como resultado de la crisis económica del país y de la necesidad de participar en los mercados mundiales,<sup>112</sup> así como de la política neoliberal de modernización en todos los renglones de la vida nacional,<sup>113</sup> en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, nace el proyecto de modernizar el sistema de educación básica en México.

En 1988, el Presidente Salinas, encontró como herencia de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado un panorama que afectaba a toda la sociedad en lo económico, político y social.<sup>114</sup> De tal manera que uno de los primeros planteamientos del naciente gobierno de Salinas fue modernizar al país, para salir de la crisis.

Por lo tanto, se establecieron tres acuerdos presidenciales: primero, recuperar la economía con estabilidad de los precios, segundo, el

---

<sup>112</sup>Confederación de Educadores Americanos, Instituto de Estudios Sindicales de América A.C., *Educación y Desarrollo Sustentable*, Cuaderno 1, México 1997, pp. 5 - 19.

<sup>113</sup>ORÍA, *op. cit.*, 189 - 190.

<sup>114</sup>Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, *op. cit.*, p. 6.

---

mejoramiento del nivel de vida de los sectores más agobiados por la crisis y tercero, ampliar la vida democrática; es decir, propiciar que la sociedad fuera más participativa y crítica en todos los sectores.

## 11.- DISCURSOS INICIALES DE CARLOS SALINAS DE GORTARI.

Si analizamos los discursos iniciales del Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari manifestaba que el centralismo y el burocratismo del sistema educativo era uno de los problemas fundamentales que afectaban el logro de los resultados del sistema de educación básica, por lo cual, se hacía indispensable compartir responsabilidades con los Estados y Municipios que integran la federación.<sup>115</sup>

Por lo anterior, el Gobierno Federal planteó una política con la finalidad de modernizar el sistema de educación básica, con base en los principios que sustentan al sistema federal como forma de gobierno, se replantearon las responsabilidades del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y Gobiernos Municipales en la operación y conducción del sistema educativo.<sup>116</sup>

Los cambios a partir de las nuevas disposiciones oficiales tenían por objeto propiciar que los Estados realizaran funciones educativas que la Ley señala como concurrentes.

En este sentido, el inciso VIII del Artículo 3º constitucional establece, que, con el fin de coordinar y unificar la educación en toda la República, el Congreso de la Unión "expedirá leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios..."<sup>117</sup>

En relación con los planteamientos hechos en el discurso oficial, la modernización del país requería acelerar cambios en el sector educativo, que generarían nuevas formas de relación entre los diferentes actores como: el Estado y la sociedad, el Estado y sindicato y entre los diferentes niveles de gobierno, además se establecía una mayor participación de la sociedad organizada en la democracia.

Corresponde al sector educativo, como el pilar del desarrollo integral del país

---

<sup>115</sup>ORÍA, *op. cit.*, 189 - 190.

<sup>116</sup>SALINAS, *op. cit.*, pp. 3 - 8.

<sup>117</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 25.

---

preparar a los mexicanos para el desarrollo, la libertad y la justicia, esto se establece.

En el ámbito exclusivamente educativo, el concepto de democracia marca tres líneas de acción:<sup>118</sup> primera, que todos los Mexicanos tuvieran acceso a los sistemas educativos y que éstos fueran de calidad (justicia social), segunda, generar un compromiso para elevar el nivel de vida de los mexicanos (como sistema de vida) y la tercera, establecer un régimen jurídico.<sup>119</sup>

De acuerdo con los tiempos que reclama la sociedad, se orientaría una mayor cantidad de recursos económicos hacia el sector de educación básica, que servirían para lograr un proceso de descentralización en el período que correspondía al sexenio; para ello, era indispensable:

Lograr el acuerdo con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, (SNTE), con la finalidad de realizar el proceso de federalización respetando sus derechos y conquistas laborales.

Fomentar mayor participación de los padres de familia en la educación de sus hijos y democratizando la organización de la escuela.

Mejorar las condiciones del maestro en cuanto a su salario y prestaciones económicas, estableciendo un sistema de evaluación del maestro que le brinde mejores oportunidades de mejorar su percepción económica mediante factores que reconozcan la preparación del maestro, su antigüedad, la calidad del proceso de enseñanza aprendizaje, etc.

## 12.- FEDERALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA DE 1988-1994

Análisis histórico del concepto de descentralización a la luz del proceso de federalización o centralización de la enseñanza que dio origen al sistema educativo que conocemos.

El concepto de descentralización se refiere a un proceso de desplazar el sujeto del poder o autoridad del centro a la periferia. Implica el reconocimiento de una concentración indeseable de poder en las instancias centrales de autoridad de una sociedad.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup>Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, *op. cit.*, p. 6.

<sup>119</sup>*Idem*, p. 7.

<sup>120</sup>BOBBIO, *op. cit.*, pp. 325 - 331, véase el concepto de Descentralización; QUINTERO, *op. cit.*, p.2

---

En el transcurso de la historia, encontramos proyectos de descentralización y de centralización que en la misma época o en épocas distintas defienden sus posiciones antagónicas y en ocasiones con los mismos argumentos: economías presupuestales, eficiencia y eficacia administrativa, mejoramiento pedagógico, libertad, creatividad, democracia, igualdad, dignificación del magisterio e integración nacional etc.<sup>121</sup>

Se han construido proyectos de federalización que los Estados de la República han rechazado por la idea centralizadora que se oculta bajo la ambigüedad de la frase “federalización de la enseñanza” una frase que por lo menos tenía dos significados: el primero, respetar y consolidar en el ámbito educativo el régimen Federal de Gobierno y el segundo fue el de transferir las escuelas municipales y estatales al Ejecutivo Federal.

Unos han rechazado la centralización en nombre del régimen federal y del desarrollo alcanzado por algunos sistemas escolares estatales y municipales; otros han abogado por el centralismo apuntando que el federalismo era la máscara que ocultaba la soberanía y el imperio de la ignorancia y el rezago en los Estados y Municipios.

Finalmente, el Gobierno Federal ha diseñado proyectos de federalización de la enseñanza básica que han sido rechazados como centralizadores y, años después, los mismos han aparecido como proyectos descentralizadores. Esta confusión se debe a que el sistema educativo es complejo y es sumamente delicado por la su función social que representa.

### 13.- REFORMA EDUCATIVA PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE 1989-94

Los esfuerzos por mejorar los servicios educativos en todo el país en los sexenios pasados no habían sido lo suficientemente eficientes de acuerdo con los resultados obtenidos, en relación con el sentir de los intelectuales, académicos y políticos del período en turno.<sup>122</sup>

La crisis económica de la década de los ochenta, disminuyó en forma sorprendente la capacidad del Gobierno Federal para incrementar recursos

---

<sup>121</sup>LATAPÍ, *op. cit.*, pp. 123 -174.

<sup>122</sup>QUINTERO, *op. cit.*, p. 2.

económicos al sector educativo.<sup>123</sup> Tomando en consideración lo anterior, el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari establece en el PND las líneas a seguir en materia educativa para generar respuesta en dos indicadores.<sup>124</sup>

1º La cobertura educativa para satisfacer la demanda que era superior a la oferta.<sup>125</sup>

2º Calidad de los servicios educativos a través de mejorar los contenidos, métodos, técnicas, ampliar la infraestructura, e incorporar a todos los sectores de la sociedad como son: los padres de familia, sociedades de padres de familia, profesores y sindicato.<sup>126</sup>

Considero que es importante, vincular al sector educativo con el sector productivo el cual es uno de los puntos de referencia de lo eficiente y eficaz que puede ser nuestro sistema educativo y se refleja en los niveles de productividad, competitividad nacional e internacional de nuestros productos, el grado de integración, la tecnología y la fuerza de trabajo empleada (manual, o combinada es decir manual e intelectual).<sup>127</sup>

El PND establece que el renglón educativo debe tener una correlación directa con la visión, planeación, desarrollo y crecimiento del país (tratado de libre comercio TLC, GATT)<sup>128</sup>. Con la finalidad de ser competitivos con los productos y servicios que se elaboran en los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá en un primer orden. Con lo anterior, se deseaba que el sistema educativo se integrara al concepto sistémico del país y que se convirtiera en el pilar central del desarrollo futuro de México.

El objetivo fundamental de la política de este período fue incrementar el número de mexicanos educados, aptos, cultos, solidarios, nacionalistas, trato de igualdad etc. Reconocer el esfuerzo del profesor a través de mejorar su salario, mejorar su nivel de vida, capacitarlo en métodos y técnicas que le generaran mejores resultados en su trabajo educativo, considerando lo anterior, el profesor sería la estructura fundamental del crecimiento de

---

<sup>123</sup>CHAVOYA, *op. cit.*,1-2.

<sup>124</sup>Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, 102 - 104.

<sup>125</sup>ROCKWELL, Elsie., *Calidad de la Educación Primaria*, Contexto, contenido, y proceso en el programa de Modernización Educativa, " Ponencia " Mecanografiada para el Coloquio sobre el Análisis del Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, Marzo, 5 - 9, 1990, p. 2.

<sup>126</sup>SALINAS, *op. cit.*, p. 6.

<sup>127</sup> Véase el cuaderno de Educación y Valores, Confederación de Educadores Americanos, *op. cit.*, pp. 3 - 38.

<sup>128</sup>Confederación de Educadores Americanos, *op. cit.*, pp. 24 - 25.

---

nuestro país.<sup>129</sup>

De la forma anterior, fue como se planteó la inminente necesidad de una reforma educativa en la cual se contemplaron aspectos de organización del sistema de educación básica, se consideró de vital importancia mejorar los planes y programas de estudio e involucrar a través de la participación,<sup>130</sup> a los diferentes estratos sociales en el proceso educativo.

El Gobierno Federal trazó en el PND los siguientes objetivos:<sup>131</sup>

- 1.- Mejorar el sistema educativo en correlación con el propósito del desarrollo nacional;
- 2.- Elevar la escolaridad de los mexicanos;
- 3.- Descentralizar la educación básica y adecuar la función educativa a los requerimientos de la modernización, de acuerdo con los diversos sectores de la sociedad;
- 4.- Incrementar la participación de la sociedad en la labor educativa.

Se realizó una consulta nacional con motivo del PND organizada por el Consejo Nacional Técnico de la Educación, con la participación de profesores, padres de familia, la iniciativa privada, y representantes de diversos sectores, la participación fue sumamente abundante, se presentaron más de 65 mil ponencias, que permitieron hacer recomendaciones a los programas de mediano plazo que se le denominó: programa para la Modernización de la Educación Básica 1989-94. Dicho programa marca las siguientes líneas de trabajo:

1. Fortalecer el proyecto educativo plasmado en la CPEM y mejorarlo de acuerdo con el desarrollo y crecimiento del país.
2. Ampliar y diversificar sus servicios y complementarlos con modalidades no escolarizadas.
3. Mejorar la calidad educativa.

---

<sup>129</sup>Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, 103; DOF, del 19 de mayo de 1992, *op. cit.*, pp. 3 - 14.

<sup>130</sup>Poder Ejecutivo Federal, *op. cit. up supra*, 103

<sup>131</sup>*Idem*, p. 103.

4. Desde el punto de vista sistémico, integrar a la educación con los procesos productivos del país.
5. Reorganizar el sistema educativo de acuerdo con las necesidades del país.

El Gobierno Federal a través del PND y el apéndice que fue el programa para la modernización de la educación básica plasmó los objetivos y criterios de la política educativa.

Todo lo anterior estaba en el papel, y con buenas intenciones, pero la realidad es que el Gobierno Federal no realizó una buena planeación de este proceso, hizo sentir al Gobierno Estatal que la transferencia educativa sería un proceso de descentralización amplio en donde el Estado sería el responsable directo del proceso; pero con el transcurrir del tiempo ha sido contraproducente (no hubo devolución de autoridad del Gobierno Central al Gobierno Estatal). Para el Gobierno del Estado de Querétaro se han generado impactos importantes en lo económico, político y social.<sup>132</sup>

Desde el momento que salieron a la luz los objetivos del proceso de descentralización, las críticas de los académicos, instituciones, grupos del SNTE, y algunos otros grupos sociales fueron contundentes en sus cuestionamientos al grado de señalar que el Gobierno Central planteaba objetivos inflados, desmesurados y utópicos aspirando a que sus logros fueran innovadores, grandiosos y excesivos ya que, la realidad al efectuar una evaluación de los resultados éstos siempre han sido distantes a lo esperado.

#### 14.- MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA (PME).

El PME marca tres derroteros que son base del proceso educativo:<sup>133</sup>

- 1.- Atención a la demanda.
- 2.- Eficiencia terminal (estudiantes que concluyen el ciclo)
- 3.- Calidad del servicio.

---

<sup>132</sup>QUINTERO, *op. cit.*, p. 4.

<sup>133</sup>ROCKWELL, *op. cit.*, pp. 2 - 31.

En el Estado de Querétaro, la atención a la demanda educativa se ha comportado de la siguiente manera a partir de la transferencia del sistema de educación básica: en el ciclo 1992-1993, en el nivel de preescolar, se atendió únicamente al 74%, en primaria 99% y en secundaria al 85%.<sup>134</sup>

En el ciclo 1998-1999, en preescolar se atendió el 66.28% de la demanda, en educación primaria al 100%, en secundaria se atendió al 80% del total de la demanda.<sup>135</sup>

Como podemos observar en el ciclo escolar 1998-1999, en el nivel educativo de preescolar se tiene el 33.72% de la demanda no satisfecha, y en nivel de secundaria el problema es grave porque la demanda no satisfecha en este nivel es del 20%, que no encuentra un lugar en los planteles por falta de capacidad, para brindar oportunidad a jóvenes en edad de cursar este nivel educativo.

COMPARATIVO DE ATENCIÓN A LA DEMANDA DE LOS CICLOS ESCOLARES DE 1992-1993, 1998-1999 DE LOS NIVELES EDUCATIVOS TRANSFERIDOS.		
NIVEL EDUCATIVO.	1992-93	1998-99
Preescolar	74%	66.28
Primaria	99%	100%
Secundaria	85%	80%

Fuente: USEBEQ.

En cuanto al indicador de eficiencia terminal, el ciclo 1992-1993 en primaria general es del 70% (ejemplo; de cada 100 niños que iniciaron primer año de primaria 70 niños lograron su certificado), en el sector de indígena fue del 50%, en secundaria general el 70%, en secundarias técnicas el 65% y en telesecundarias el 73%.

En el ciclo 1998-1999 el indicador de eficiencia terminal en primaria

<sup>134</sup>Información proporcionada por la Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado de Querétaro (USEBEQ) y Segundo Informe de Gobierno Estatal, p.,36.

<sup>135</sup>Idem.

general fue del 95.37%, indígena 74.94%, secundaria general 69.23%, secundaria técnica 60.42% en telesecundaria 72.21%.

COMPARATIVO DE EFICIENCIA TERMINAL ENTRE LOS CICLOS 1992-1993 Y 1998-1999		
NIVEL EDUCATIVO.	CICLO 1992-1993	CICLO 1998-1999
Primaria Transferida	70%	95.37%
Indígena.	50%	74.94%
Secundaria general.	70%	64.15%
Secundaria técnica.	65%	60.42%
Telesecundaria.	73%	72.21%

Fuente: USEBEQ estadística de fin de cursos 1998-1999.

El cuadro anterior muestra, que de cada 100 niños, que inician sus estudios, en los diferentes niveles y modalidades educativas, el porcentaje que logran concluir sus estudios en el periodo de primaria o secundaria es bajo.

Los factores que intervienen en este resultado son diversos y mencionaré algunos de los más importantes como son: presupuesto financiero reducido, el crecimiento elevado de la población, falta de recursos económicos de la familia, desnutrición de los niños, poco interés de los padres de familia, grupos demasiado numerosos, falta de preparación de los profesores, alto grado de ausentismo de alumnos y profesores, planes y programas inadecuados, material didáctico insuficiente e inadecuado, etc.<sup>136</sup>

Como podemos observar, el gobierno federal y el estatal, han realizado

<sup>136</sup> ROCKWELL, *op. cit.*, pp. 4 - 6.

esfuerzos con poca dirección, por lo cual no se cumple con lo estipulado en el Artículo 3º constitucional.<sup>137</sup>

Otro de los factores determinantes que afectan la calidad del proceso educativo de la educación básica, es la poca integración entre los diferentes subsistemas (preescolar con primaria y primaria con secundaria) de USEBEQ, los directores y jefes de departamento sirven a los intereses sindicales, con lo cual se afectan continuamente derechos sindicales de algunos trabajadores, los trabajadores de la educación que ocupan posiciones de administración generalmente están en contubernio con el comité sindical en turno, ya que cuando termine su periodo de gestión regresarán a las filas sindicales de nueva cuenta.

Durante los múltiples viajes que realicé por los diferentes municipios del Estado, en el periodo de 1992 hasta 1995, pude darme cuenta que todavía se imparte educación primaria bajo la sombra de un árbol, o en una pequeña choza cubierta con pasto, careciendo de un pizarrón, sillas, gises, borrados etc., en muchas de las comunidades alejadas del centro del Estado.

Se presenta un alto grado de ausentismo de los profesores; siendo éste otro de los elementos de suma importancia, por el cual, el nivel de calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje no es el adecuado.

El alumno es la materia prima del proceso educativo y presenta un alto grado de desnutrición y ausentismo, porque tiene que trabajar en las labores del campo desde muy pequeño por el alto porcentaje de padres de familia que emigran a los Estados Unidos de Norteamérica.

Con lo anterior, podemos entender el verdadero problema de nuestro país y para que se inicie un proceso de crecimiento y desarrollo sólido es necesario que el Gobierno Federal y Estatal implanten una política educativa de acuerdo a la realidad de nuestro país y nuestro Estado, estableciendo: presupuestos para educación que sean competitivos con los países desarrollados, que los planes y programas cumplan con una finalidad real en el proceso de enseñanza-aprendizaje, elevar la calidad de la educación, pero no en cuanto a número es decir (9 nueve o 10 diez).

La calidad se debe cuantificar en términos de los requerimientos de la sociedad para poder satisfacer sus necesidades primarias, secundarias, de

---

<sup>137</sup> *Idem*, pp. 2.

autorrealización, valores de justicia, libertad, democracia, paz, veracidad, actitudes de respeto, tolerancia, colaboración y solidaridad, participar en la transformación de la sociedad etc.,<sup>138</sup> no de acuerdo a la política del gobierno, quien ha utilizado el sector educativo en múltiples ocasiones para beneficio del sistema político.

Si se estructura un sistema de educación básica de calidad se convertirá en la base sólida que México requiere para un despegue ordenado en todos los sectores de la sociedad, así como también establecer una integración de los diferentes niveles de educación media y superior para obtener recursos humanos de alta calidad competitiva.

Con lo anterior, considero que tendremos un México mejor, con hombres y mujeres capacitados, entrenados y educados en los diferentes campos de la vida del hombre en sociedad.

El Gobierno Federal y el Estatal deben planear la educación en función de las necesidades del hombre, con la finalidad de que éste pueda acceder a mejores niveles de vida y calidad de vida.

Podemos asegurar que la diferencia entre un país subdesarrollado y el desarrollado es la estructura organizacional de su sistema educativo, presupuesto asignado, los planes y programas de estudio y su correlación con los niveles de vida y calidad de vida, que pueden obtener los habitantes de cualquier país.<sup>139</sup>

Es necesario analizar, cómo están los países con los cuales nuestro país desea competir como son: Estados Unidos de Norteamérica, Canadá<sup>140</sup>, Inglaterra, Francia, Japón y Alemania. El punto central de su grandeza está basado en la estructura de su sistema educativo que genera altos niveles de tecnología e investigación de procesos continuos en diversos campos como: la medicina, ingeniería, robótica, cibernética, alimentación, aprovechamiento y transformación de los recursos no renovables, habitación, economía etc.

Que al final, toda esta serie de insumos interactuando en forma sistémica generan la estabilidad política, económica, social, cultural y en los cuales los

---

<sup>138</sup>NERI, *op. cit.*, p. 2.

<sup>139</sup>*Idem*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>140</sup>PADUA, *op. cit.*, pp. 16 - 25.

<sup>140</sup>Confederación de Educadores Americanos, *op. cit.*, pp. 3 - 38.

---

procesos democráticos se acercan con mayor precisión al bienestar de la sociedad, complementando su sistema, con el intercambio comercial con otros países del mundo, obteniendo ventajas competitivas con sus productos y en su balanza comercial.

El PME propone el establecimiento de un plan único que conjunte la formación científica, humanística y bases tecnológicas para integrar los sistemas educativos a los sistemas y medios de producción de bienes y servicios para que éstos se puedan producir con niveles de calidad y costos competitivos en el ámbito internacional.

Los sistemas de educación inicial y educación especial son dos sistemas nuevos; el primero atiende a niños de 42 días hasta 4 años edad, en Querétaro se atienden hasta la edad de 6 años y existen únicamente tres CENDI, en estos centros se atiende exclusivamente a algunos hijos (584 alumnos) de los trabajadores administrativos y docentes de USEBEQ.<sup>141</sup> En educación especial, se atiende a niños con dificultades de aprendizaje y niños sobresalientes (4,240 alumnos)<sup>142</sup>.

Con relación a la calidad del servicio, uno de los problemas centrales es la estructura de los planes y programas de primaria y secundaria en donde los profesores se limitan a ejecutar las instrucciones que se indican en los programas a través de sus objetivos, por lo cual, limitan la creatividad del docente.

El sustento de los sistemas de evaluación está centrado en el aprendizaje a través de la memoria y con fines exclusivamente de acreditación.

Los programas de actualización que se han ofrecido al profesor a partir de la transferencia de la educación básica, no cumplen con los requisitos elementales de un programa de capacitación. El profesor está obligado a tomar los cursos en cuestión fundamentalmente porque recibe 12 puntos para carrera magisterial y los contenidos que se ofrecen son los mismos para todos, no importando su nivel académico o preparación que el docente haya realizado por su cuenta durante el ciclo escolar.

El resultado obtenido con los cursos de actualización, que se han impartido para los docentes es que al final existe un gran desaliento, por la poca preparación que se logra para enfrentar el nuevo ciclo escolar.

---

<sup>141</sup>NERI, *op. cit.*, p. 1.

<sup>142</sup> Estadística de fin de cursos 1998-99, *op. cit.*, p.3.

Uno de los puntos más relevantes y discutidos que estableció el PME es el concepto de descentralización del sistema educativo, este tema no es nuevo históricamente hablando, sin embargo, las experiencias anteriores hacen dudar de la efectividad de esta propuesta que ha realizado el Gobierno Federal.

El Gobierno Central interpreta en el ANMEB la descentralización como un proceso de corresponsabilidad y concurrencia entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Querétaro.

Considero que el término descentralización no fue empleado correctamente, ya que el Gobierno Federal mantiene la rectoría total del sistema de educación básica.

El concepto de descentralización tiene un significado distinto y se genera cuando el Gobierno Central tiene el mínimo de poder indispensable sobre las actividades que ha transferido a los Estados, que integran la Federación.

Por lo tanto, considero que este proceso se mantiene centralizado, ya que el poder que tiene el Estado de Querétaro en el sector educativo básico es mínimo y lo podemos analizar desde varios aspectos: en relación con el aspecto financiero, la dependencia es total y se comprueba con las radicaciones que hace el Gobierno Federal al Gobierno del Estado, cada quincena, hasta radicar el presupuesto autorizado al inicio del año con las ampliaciones correspondientes como lo analizaremos en el capítulo III.

En la elaboración de planes y programas la facultad del Gobierno Central es total, como está establecido en la Constitución y en la Ley General de Educación, de la misma manera.

Las negociaciones colectivas en donde se analizan y se modifican las condiciones laborales de los trabajadores año con año desde la transferencia educativa, continúan realizándose a nivel central entre el SNTE, y la SEP.

En cuanto a los libros de texto y material didáctico el Estado tiene únicamente la responsabilidad de repartirlos a cada una de las escuelas, de acuerdo al calendario establecido, etc.

El calendario escolar lo determina la SEP, para todo el país y si el Estado desea hacer algunos cambios, la sección 24 manifiesta su inconformidad a nivel central, por lo cual, el calendario se queda tal como lo acuerdan la SEP y el SNTE.

Sin embargo, la concepción del centralismo del sistema educativo se había convertido en un problema difícil de resolver por el Gobierno Central, por los resultados arrojados en cuanto al nivel de calidad, del proceso de enseñanza-aprendizaje, la cobertura, es decir, la demanda es mayor que la oferta y los planes y programas de estudio que desde hacía 20 años no se modificaban.

Por lo que el presidente Carlos Salinas de Gortari tomó la decisión de descentralizar la educación, a cada uno de los Estados que integran la federación para que éstos concurren con el gasto de la educación (en mi opinión no es un gasto, es una de las mejores inversiones) y obtener adicionalmente los siguientes beneficios:

- 1.- Proporcionar los recursos y acercar las decisiones a los Estados que serán responsables del servicio educativo.
- 2.- Apoyar a los profesores en la disminución de los esquemas burocráticos que afectan el proceso educativo por la toma de decisiones que se generan fuera de tiempo (el sistema escalafonario estaba centralizado).
- 3.- Liberar al profesor de los esquemas centralistas del sindicato (SNTE) para que sus problemas se atiendan y se resuelvan en el Estado.
- 4.- Mejorar las condiciones laborales de los trabajadores de la educación, incrementando su sueldo y prestaciones que los lleven a tener un mejor nivel de vida.
- 5.- Dar respuesta a la propuesta de los profesores de participar en el diseño de los planes y programas de estudio.
- 6.- A partir de las necesidades del Estado, hacer que los planes y programas de estudio sean flexibles.
- 7.- Disminuir la carga administrativa y de asesoría que tienen las oficinas centrales con la finalidad de que las decisiones se tomen en donde se

generan los problemas.

La descentralización limitada del sistema de educación básica como la denominamos, la podemos analizar desde los siguientes aspectos que afectaban el interés del Gobierno Federal.

- 1.- El aspecto financiero del sistema de educación básica.
- 2.- La necesidad del control ideológico del proceso educativo.
- 3.- La disminución del poder del sindicato con la finalidad de controlar su actividad política.
- 4.- Terminar con los grupos disidentes al interior del sindicato.
- 5.- Terminar con las manifestaciones constantes en el Zócalo.

El esquema de descentralización del sistema de educación básica lo debemos de considerar como una visión política del Gobierno Central más que como un problema de tipo económico.

El Gobierno Federal transfiere una serie de problemas, que desde el centro ya no podía resolver la burocracia de la SEP, posteriormente encontramos una burocracia relativamente con poca carga de trabajo, pero la estructura organizacional poco se ha adelgazado con la finalidad de reducir la nómina.

Otro de los puntos importantes, era el de dividir al SNTE, en cincuenta y cinco sindicatos, es decir, uno por cada sección con la finalidad de disminuir el poder corporativo, así como también los problemas frecuentes de paros y manifestaciones a nivel central (SEP), hoy día, los problemas se manifiestan en cada uno de los Estados, ya que lo hemos comprobado con las pocas manifestaciones que el SNTE realiza en el Zócalo, pero hay Estados en donde la herencia de la SEP se traduce en constantes paros y manifestaciones y pongo como ejemplo los siguientes: Michoacán, Oaxaca, Puebla y Yucatán en donde los problemas se manifiestan en forma frecuente.

Es importante hacer notar que el Gobierno Central después de la descentralización, juega con los presupuestos y ampliaciones de éstos,

principalmente por la ideología del gobernador en turno (gobernadores del PAN).

La participación de la iniciativa privada en materia de educación básica cada día se está incrementando con el apoyo del Gobierno Federal, en cuanto a las facilidades que está otorgando para abrir nuevos planteles, de esta forma, logra reducir su responsabilidad y obligación de acuerdo con el Artículo 3ª de la Constitución.

La presión de la clase media no se manifiesta, principalmente porque el nivel de la educación básica pública no es de su interés, argumenta que la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje es deficiente para poder continuar con los estudios de educación media y superiores.

En el Estado de Querétaro, en la tabla que se muestra a continuación podemos observar y analizar la importancia que tienen las escuelas particulares en la educación básica, en los últimos años, las escuelas particulares han tenido un crecimiento importante, debido fundamentalmente a los incentivos por parte del gobierno para fomentar este sector.

PARTICIPACIÓN DE LAS ESCUELAS PARTICULARES EN LOS NIVELES EDUCATIVOS DE PREESCOLAR, PRIMARIA Y SECUNDARIA EN EL CICLO 1998-99 EN EL ESTADO DE QUERÉTARO.				
ALUMNOS				
NIVEL EDUCATIVO	TOTAL.	TRASFERIDA EXISTENCIA	PARTICULAR EXISTENCIA	PARTICULARES %
Preescolar.	47,899	41,253	6,646	14.00%
Primaria.	216,488	194,211	22,277	10.00%
Secundaria.	72,158	63,748	8,410	12.00%

Fuente. Estadística de fin de cursos (USEBEQ) 1998-99.

## 15.- ANÁLISIS SISTÉMICO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

Cuando se presenta la necesidad de realizar un estudio desde el punto de vista sistémico<sup>143</sup> es importante dividir al sistema en cada una de sus partes para analizar las entradas y salidas así como también, las interrelaciones con otros sistemas o subsistemas y los recursos disponibles para lograr el producto terminado de acuerdo con los requerimientos del cliente, o bien en este caso, deben ser de acuerdo con los requerimientos de la sociedad, quien es el usuario final.

En este caso, el análisis se realizó tomando en cuenta el Programa para la Modernización de la Educación. El resultado del análisis arroja las siguientes oportunidades de acción:<sup>144</sup>

- 1.- Baja calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje.
- 2.- Los planes y programas de estudio no se ajustan a la realidad.
- 3.- No existe un sistema confiable para medir y evaluar el resultado del proceso de enseñanza aprendizaje.

Para que los tres problemas anteriores se puedan disminuir en cuanto a su impacto es importante que revisemos los siguientes subsistemas que pertenecen a la SEP.

1.- *Estructura Organizacional*. El sistema educativo que estaba a cargo de la SEP era un monstruo.<sup>145</sup>

Jesús Reyes Heróles manifestó que la Secretaría de Educación Pública era un elefante reumático y artrítico, cuando fue Secretario del ramo.

Las unidades que integraban el sistema, así como los tramos de

---

<sup>143</sup> HERBER G. Hicks y Ray Gullett, *Las organizaciones*, trad, 2ª ed., México, CECSA, 1987, p. 65

<sup>144</sup> QUIROZ, Rafael., *La Educación Secundaria en el Programa para la Modernización Educativa 1994 - 1994*, "Ponencia" Mecanografiada para el Coloquio sobre el análisis del Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, Marzo, 5 - 9, 1990, pp. 5 - 6 ; Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, *op. cit.*, pp. 22 . 23; SALINAS, *op. cit.*, p. 5 ; ROCKWELL, *op. cit.*, pp. 7 - 18.

<sup>145</sup>HALL H. Richard, *Organizaciones Estructura y Proceso*, trad. de Alberto León Betancourt The University of Michigan, de. Prentice-hall hispanoamerica, S.A., 1983, pp. 52 - 62.

responsabilidad y autoridad eran extremadamente largos, la estructura organizacional era una pirámide con un número de niveles que desde el punto de vista administrativo se califica de inadecuados, ya que los sistemas eficientes modernos tienen estructuras planas y con no más de cinco niveles jerárquicos.

Por lo cual, con la estructura de la SEP el resultado era de poca efectividad en el funcionamiento del sistema.

Imaginemos cuando el Secretario genera una instrucción, por cuántos niveles de la estructura organizacional tiene que pasar para que se ejecute y cómo llega o con cuánta deformación de comunicación puede llegar en el interior de la Secretaría, si mínimo tiene que pasar por los siguientes niveles; subsecretario, el director general, el director de área, el subdirector, el jefe de departamento, ahora pensemos cómo llega a los Estados, Municipios, comunidades, y cómo llega finalmente a las escuelas donde se está realizando el proceso de enseñanza- aprendizaje.

Es obvio que la estructura organizacional centralizada se había convertido en el peor enemigo del proceso educativo en nuestro país.

2.- *Subsistemas educativos.* La SEP tiene los siguientes subsistemas educativos que integran todo el sistema educativo nacional: escolarizado, semiescolarizado y no escolarizado los que presentan los siguientes problemas:

a.- En el sistema escolarizado, no existe homogeneidad de recursos en los diferentes niveles educativos y existen diferencias importantes en relación con las zonas geográficas, así como también en cuanto a las ideologías de los gobernadores de algunos Estados que pertenecen a partidos políticos diferentes (gobernadores de extracción panista "PAN")

b.- No existe gran diferencia en cuanto a los resultados de los sistemas escolarizados y los sistemas semiescolarizado o los no escolarizados, considerando que los recursos financieros se asignan fundamentalmente al sistema escolarizado, incluso los resultados de los estudiantes que pertenecen al subsistema de telesecundaria obtienen mejores resultados que los estudiantes que están en el subsistema de secundarias generales o técnicas.

c.- La SEP ha creado organismos de apoyo como CONAFE e INEA,<sup>146</sup> en donde se imparte educación básica, que sin duda han desempeñado una función importante en zonas de extrema marginación y en escuelas fundamentalmente de concentración, o bien con alumnos que no tuvieron la oportunidad de cursar los estudios básicos de acuerdo con la edad que corresponde.

El CONAFE proporciona en Querétaro, servicio educativo en diferentes comunidades a 5,233 alumnos de preescolar que representa el 10.00% del total de 53,602 alumnos que cursan este nivel educativo; en educación primaria se proporciona servicio educativo a 2,518 alumnos y representa el 1.00% del total que son 219,917 estudiantes que cursan alguno de los grados de educación primaria en el Estado de Querétaro.<sup>147</sup>

El objetivo primordial del INEA es el de proporcionar servicio de alfabetización, primaria y secundaria a la población de 15 años o más.

La alfabetización se proporciona en español a algunos grupos de indígenas. En 1998, se proporcionó servicio en este rubro a 5,040 personas adultas en lengua hispana y se alfabetizaron a 169 indígenas en lengua materna (Ñöhö).

En el nivel de primaria, se dio servicio a 12,051 adultos de los cuales 2,256 obtuvieron su certificado de primaria, y se atendieron a 18,059 adultos en secundaria de los cuales 5,176 obtuvieron su certificado de instrucción secundaria<sup>148</sup>.

Como podemos concluir, la contribución de estos dos organismos en el Estado de Querétaro es importante.

Existen algunos problemas entre USEBEQ, CONAFE e INEA en el sentido de coordinación, ya que en ocasiones se invaden las esferas de competencia, por ejemplo; CONAFE proporciona servicio en algunas comunidades en donde ya corresponde proporcionarlo a USEBEQ.

Las educadoras manifiestan su inconformidad porque cuando USEBEQ toma la responsabilidad de proporcionar el servicio, en las comunidades que CONAFE, con antelación proporcionaba el servicio, los padres de familia no

---

<sup>146</sup> Gobierno del Estado de Querétaro, *op. cit.*, pp. 99 - 103.

<sup>147</sup> Estadística de fin de cursos 1998-99., *op. cit.*, p.2.

<sup>148</sup> Anuario Económico de Gobierno del Estado 1999., *op. cit.*, p.112.

---

están de acuerdo en el nuevo esquema, ya que, CONAFE les proporciona todo el material didáctico necesario, para el proceso de enseñanza-aprendizaje.

En relación con el INEA sucede algo similar ya que proporciona servicio educativo de primaria a alumnos con edades en las cuales todavía tienen acceso a los esquemas tradicionales de educación.

3.- *Programas de Educación.* En los últimos tiempos, han proliferado una gran cantidad de niveles y programas educativos como: educación inicial, educación especial, telesecundarias, etc. con la finalidad de intentar satisfacer las necesidades de la población creciente a ritmo acelerado, lo

cual incrementó en forma considerable la administración y se tornó aún más compleja para la SEP.

4.- *La Secretaría de educación pública,* tenía dos tipos de funciones.

a.- Las funciones sustantivas son las que están relacionadas directamente con el proceso de enseñanza-aprendizaje.

b.- Las funciones adjetivas son las que fueron diseñadas para facilitar la enseñanza.

Las funciones anteriores se clasifican en normativas y operativas, de supervisión, medición, evaluación y control que al integrarse deberían funcionar en forma sistémica para arrojar un resultado de calidad; pero cuando un sistema ya no es manejable es recomendable dividirlo en partes para un mejor control.

Antes de la transferencia del sistema de educación básica, la SEP realizaba 197 procesos, de los cuales 110 eran sustantivos y el resto adjetivos. Los anteriores procesos arrojaban una multiplicidad de problemas que se manifestaban en diversos sectores del sistema, por lo cual la SEP era calificada de ineficiente. A continuación relaciono algunos de los principales problemas que presentaba el desarrollo de las actividades centralizadas en la SEP:

1.- El centralismo total por parte de la SEP en todos los renglones, no permitía que algunas actividades importantes se realizaran o modificaran su

esencia original en el campo real donde se desarrollaban las actividades educativas.

Ilustrando con un ejemplo; si el representante de la SEP en el Estado de Baja California Sur o el del Estado de Chiapas tenía algún problema con la representación sindical, este problema se tenía que desahogar entre los funcionarios de primer nivel de la SEP, y los representantes del comité ejecutivo del SNTE, por lo cual, el representante de la SEP y los comités de las secciones sindicales en cada Estado no tenían la autoridad suficiente para darle continuidad al servicio educativo de ahí, la cantidad de conflictos laborales que se presentaban.

2.- El desarrollo del proceso educativo en el Distrito Federal absorbía la

mayoría de la estructura de la SEP por lo tanto, otras actividades importantes, como la medición y evaluación del sistema educativo básico no se realizaba en los diferentes Estados de la República.

3.- La contratación de personal sin perfil académico y psicológico adecuado una vez que se estableció la educación primaria obligatoria, trajo como resultado la baja calidad, bajo rendimiento de los estudiantes, acoso sexual por parte de los profesores, violaciones en alumnos y alumnas, problemas diversos en los centros de trabajo y falta de desarrollo de las comunidades rurales, por la poca participación de los profesores en éstas.

4.- El control de nómina era deficiente, a tal grado que había una cantidad de plazas activadas, cuyo monto en dinero no era cobrado por las personas que hipotéticamente las ocupaban.

5.- Los procesos adjetivos habían superado a los procesos sustantivos dando como resultado la poca productividad y la gran dificultad para modificar el sistema, por lo anterior el nivel educativo básico que es la plataforma para poder proyectar un país hacia el desarrollo y crecimiento se dificulta y los impactos se pueden evaluar a través de los indicadores de calidad y la cobertura del sistema de educación básica en Querétaro y en la totalidad del país.

Con los problemas agudos que anteriormente se comentaron y con la idea del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari de que nuestro país debería entrar en los mercados de comercio globalizado (tratado de libre

comercio entre Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y la visión de participar también en el Mercosur y mercados europeos)<sup>149</sup> planteaban la necesidad de modificar sistemas, estructuras, paradigmas, instituciones, políticas, que algunos grupos de poder habían mantenido durante décadas, obteniendo beneficios, al estar estos sistemas funcionando con ese nivel de productividad. Por lo anterior, hubo la necesidad de resolver algunos de los problemas fundamentales que se presentaban en el terreno del sistema de educación básica:<sup>150</sup>

- 1.- Educación básica para todos.
- 2.- Mejorar en forma total la calidad de la educación básica.
- 3.- Diseñar los programas de educación sobre las bases de modernidad.
- 4.- Disminuir las desigualdades.
- 5.- Elevar la eficiencia terminal.
- 6.- Mejorar los contenidos de la educación.
- 7.- Fomentar el amor a la patria.
- 8.- Fomentar la cultura científica y técnica.
- 9.- Fomentar la educación extraescolar.
- 10.- Mantener la infraestructura.

Por la problemática que presentaba este sistema, el Gobierno Federal tomó la decisión de descentralizar la educación básica, colocando las bases en las cuales aterrizaría este sector, para lo cual se realizó un convenio el 18 de mayo de 1992, denominado ANMEB entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados incluyéndose Querétaro.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup>Confederación de Educadores Americanos, *op. cit.*, pp. 21 - 25.

<sup>150</sup>SALINAS, *op. cit.*, pp. 3 - 7.

<sup>151</sup>D O F, del 19 de mayo de 1992, *op. cit.*, pp. 3 - 14.

---

## 16.- MARCO CONCEPTUAL DEL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA (ANMEB).

El 18 de mayo de 1992, se firmó el ANMEB, dentro del cual, están cimentadas las siguientes esperanzas: fortalecimiento de la soberanía de los mexicanos, que nuestro país se muestre en el concierto mundial, mediante una economía fuerte, que logre una estabilidad social, con base en la democracia,<sup>152</sup> libertad, justicia social.<sup>153</sup>

En 1919 la democracia, igualdad y justicia social fueron los principios que utilizó el Gobierno Federal para centralizar la educación que estaba bajo la responsabilidad de los Gobiernos Estatales y Municipales, hacendados y el pueblo en general, como podemos observar, los mismos principios, son utilizados para uno y otro proceso, no importa que sean inversos.

En el acuerdo del 18 de mayo de 1992, intervinieron voluntariamente e involuntariamente todos los Gobiernos de los Estados que integran la federación, es obvio que algunos Estados no lo querían principalmente los que estaban gobernados por el PAN.

Cuando se dio a conocer el acuerdo a los Gobiernos de los Estados, el SNTE, ya había sido convencido de la necesidad de transferir o descentralizar el sector de educación básica a los Estados.

La dirigencia del SNTE, en ese período estaba encabezada por la profesora Elva Esther Gordillo Morales, quien había llegado a esa posición con el apoyo del presidente Carlos Salinas de Gortari.

Por lo que el comité nacional del SNTE apoyó totalmente el proceso de descentralización de la educación básica, a cada uno de los Estados.

En el PND, PME, así como en el ANMEB se determinaron los objetivos del Gobierno Federal en materia de educación, sometimiento a los Estados y al SNTE, mediante un denominado proceso de concertación.

Con el ANMEB se retomaron algunos de los planteamientos contenidos en el PND y en el PME los cuales sirvieron para marcar los siguientes puntos

---

<sup>152</sup>*Idem, op. cit., pp.3 - 14; KRAUSE, op. cit., pp. 52 - 62.*

<sup>153</sup>PRAWDA, *op. cit., pp. 39 - 68.*

de estrategia.<sup>154</sup>

I.- Reorganización del sistema de educación mediante:

- a.- La descentralización del servicio educativo a los Estados que integran la Federación.
- b.- Participación social a través de los Consejos de Participación de la Educación.

II.- Reformulación de los contenidos y materiales educativos.

- a.- Adecuar los contenidos de los planes y programas de estudio.
- b.- Mejorar los libros de texto.

III.- Revalorización de la función magisterial.

- a.- Formación del profesor.
- b.- Actualización, capacitación y superación del magisterio.
- c.- Salario profesional para el profesor.
- d.- Vivienda.
- e.- Carrera Magisterial.
- f.- Nuevo aprecio social hacia el profesor.

Los puntos anteriores, son los compromisos que asume el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados, es obvio que el SNTE, tiene su plan ya establecido en el sentido de que este proceso le va generar la posibilidad de obtener beneficios económicos para sus agremiados, tanto con el Gobierno Federal como con los Gobiernos de los Estados, como lo analizaremos con los resultados en el capítulo III.

Una vez firmado el acuerdo, se creó una estructura organizacional a nivel central con la finalidad de soportar el proceso de transferencia. Esta estructura sirvió de enlace con los Estados, así como también se mandó un enlace permanente a cada uno de los Estados que funcionaba como asesor para la operación del sistema descentralizado.

En Querétaro, en el primer año de la descentralización, el Coordinador en turno de USEBEQ, logró aterrizar el proceso, sin mayores problemas, ya que el servicio educativo no se interrumpió, como en los Estados vecinos de

---

<sup>154</sup>SALINAS, *op. cit.*, p. 7; D O F, *op. cit.*, pp..3 - 14;

Michoacán, Guanajuato, y en Estados más lejanos como Oaxaca, Chiapas, Veracruz, etc.

Posteriormente, se realizaron unas 80 reuniones a nivel nacional durante los dos primeros años, para analizar los principales problemas que se habían presentado en el transcurso del proceso.

Otro punto de mayor relevancia fue el compromiso que generó la SEP con el SNTE y con los Estados de homologar las prestaciones y los sueldos de los profesores que pertenecían al sistema estatal de educación básica.

El proceso de negociación para lograr la Homologación de los profesores estatales con los profesores transferidos, fue de unas 30 reuniones entre la SEP y los representantes de Gobierno del Estado de Querétaro. El Estado de Querétaro fue el último que firmó el acuerdo de homologación ya que en un principio el gobierno federal no había contemplado el costo para el Estado en cuestión. Con el acuerdo de homologación se logró modificar las siguientes prestaciones:

Se Modificó el aguinaldo en 30 días adicionales, para cada uno de los profesores queretanos, anteriormente únicamente percibían 40 días; por lo tanto, ahora el profesor que presta sus servicios en USEBEQ, tiene derecho a 70 días de aguinaldo.

La prima vacacional pasó de 6 a 21 días, de esta forma el profesor se ubicó en una posición razonable en cuanto a los dos conceptos anteriores de beneficios.

Se concertaron y se firmaron convenios con el SNTE, en materia de seguridad social, salarios y beneficios, escalafón, derechos laborales, homologación, etc.

Se hizo un proceso de auditoría en el Estado, por parte de la SEP para determinar la cantidad de plazas docentes y administrativas, con la finalidad de fijar el presupuesto y las fechas de transferencia de los recursos financieros.

Se envió al Estado una relación de bienes muebles e inmuebles para realizar esta transferencia (se firmó el acta de transferencia de este concepto hasta el mes de agosto de 1996).

Al mismo tiempo que se firmó el ANMEB, el Gobierno del Estado de Querétaro y los Gobiernos de los demás Estados firmaron un convenio con el Gobierno Federal y el SNTE, para formalizar la transferencia del sistema de educación básica y las "relaciones jurídico laborales" de los trabajadores al servicio de la educación (18 de mayo de 1992).

Como recordamos el ANMEB está estructurado en tres pilares fundamentales los cuales son:

I.- Reorganización del sistema de educación.

II.- Reformulación de los contenidos y materiales educativos.

III.- Revalorización de la función magisterial.

Los tres puntos anteriores generaron una gran cantidad de actividades que hoy aún no terminan. Como por ejemplo, la revalorización del profesor que tiene los siguientes aspectos: formación del profesor, actualización, salario profesional por el que siempre se ha luchado (cuatro salarios mínimos), vivienda, carrera magisterial, el cual es un buen programa en donde se ha reconocido la preparación de una importante cantidad de profesores de todos los niveles de educación básica, en el Estado de Querétaro.

En el momento de la transferencia (18 de mayo de 1992) no había nada preparado en los renglones anteriores, por lo cual, una vez realizada la transferencia, se empezaron a realizar los trabajos en los diversos campos.

En cuanto a carrera magisterial, el proceso se implementó hasta 1993, por las diferentes negociaciones entre el SNTE y la SEP, para poder establecer los lineamientos correspondientes. Una vez implementada, se hizo retroactivo a 1992, para los profesores que lograron entrar en la primera etapa, el estado actualmente de carrera magisterial, hasta la segunda quincena de agosto de 1998, es de 6,859 profesores incorporados, el porcentaje de incorporación, con relación a los profesores que han solicitado participar en carrera magisterial dentro de las diferentes vertientes, es del 78.07%.

En cuanto a la actualización del profesor, se hizo un plan emergente de actualización y posteriormente año con año, se ha realizado este evento en el Estado en donde se capacitan a instructores de los mismos profesores para que impartan los cursos en el mes de agosto.

Los instructores son severamente criticados porque son elegidos principalmente por la autoridad educativa y éstos en ocasiones no tienen el suficiente liderazgo y preparación, pero como se les otorga una bonificación económica, genera una gama de intereses económicos y de relaciones.

Los participantes generalmente sólo asisten por la constancia que sirve para ser considerados en los procesos de selección de carrera magisterial y tiene un valor de doce puntos, más tres puntos, por los cursos organizados por la autoridad educativa local, por lo que suman 15 puntos para este factor.

El concepto de capacitación permanente sería de suma importancia que se realizara, ya que los profesores necesitan aprender y fortalecer los conocimientos necesarios para generar una nueva dinámica al proceso educativo en el Estado de Querétaro y en general en todo el país.

Todos los proyectos, planes y programas necesitan ser ajustados en el desarrollo o ejecución, el proceso educativo de los niños y jóvenes mexicanos es lo más importante, por lo cual, el Gobierno Federal y el

Gobierno del Estado de Querétaro deben realizar el máximo esfuerzo en forma integral para generar respuestas acordes a las necesidades reales de la sociedad.

Se requiere de trabajo intenso, así como también que los recursos económicos se canalicen adecuadamente y se incrementen en el mismo sentido que crece la demanda educativa, para que no se queden jóvenes que terminan la educación primaria sin espacio en la secundaria como lo analizaremos en los resultados en el capítulo III.

#### 17.- REORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO CON EL ANMEB.

Cuando se acordó el proceso de reorganización del sistema de educación básica se trazaron dos líneas de acción.

- 1.- Consolidar un auténtico federalismo educativo.
- 2.- Generar una nueva participación de la sociedad a través de los Consejos de Participación en las escuelas, con la finalidad de incrementar los

niveles de calidad del proceso educativo.<sup>155</sup>

En relación con el punto 1, el proceso denominado federalización es el punto central del ANMEB y el medio que sirvió de coyuntura para que los Estados aceptaran la descentralización de la educación básica, pensando, que en un corto tiempo lograrían una descentralización completa del sistema, lo que hasta ahora no se ha logrado.

El Estado de Querétaro no tenía un sistema de educación básica estatal, antes de la descentralización. Hoy en día, tiene un gran compromiso, que está resolviendo en parte, sin embargo, cada día se incrementa la deuda financiera, por la cantidad de compromisos que se tienen que atender en el sector. No existe una generación de recursos propios, para enfrentar la creciente demanda del servicio educativo y dar cumplimiento a las demandas de la sección 24 del SNTE.

En relación con el punto 2, el Gobierno Federal diseñó un esquema de participación de la sociedad que tuviera interés en mejorar la calidad del proceso educativo, el cual quedó establecido en el ANMEB y ha resultado un fracaso, porque no ha dado los resultados esperados, la participación social se reglamentó en la Ley General de Educación y en la Ley de Educación del Estado Querétaro, ahora son letra muerta.

Los Consejos de Participación Social que se integraron en el Estado de acuerdo con los Artículos 68,69,70 y 71, de la LGE, 3 del RGCEEQ, y 62 de la LEEQ con la finalidad de mejorar el servicio del sistema de educación básica son:

A).- Consejo Estatal de Participación Social de Educación.

B).- Consejos Municipales de Participación Social de Educación.

C).- Consejos Escolares de Participación Social de Educación.

A).- Consejos Estatales. El Gobierno del Estado en relación con el ANMEB y la LGE emitió el RGCEEQ con fecha de publicación del 17 de junio de 1993, y tiene por objeto instituir y regular el funcionamiento de los consejos de

---

<sup>155</sup>“D O F, del 19 de mayo de 1992, *op. cit.*, pp. 3 - 14; D O F, del 13 de junio de 1993, *op. cit.*, pp. 18 - 62; La Sombra de Arteaga, del 17 de junio de 1993, *op. cit.*, pp. 215 - 225; La Sombra de Arteaga, del 15 de agosto de 1996, *op. cit.*, pp. 523 - 525 y 532 - 533.

---

educación del Estado de Querétaro.

El Consejo Estatal de Participación Social de la Educación, fue diseñado como un órgano de consulta, orientación y apoyo en relación con el Artículo 71 de la LGE, y sus funciones más importantes considero las siguientes: contribuir a la formulación de contenidos regionales en los planes y programas de estudio, opinar en asuntos pedagógicos, conocer de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas del sistema educativo estatal, y colaborar en el mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación.

Clasificación de las funciones.

- 1).- Educación.
- 2).- Servicio.
- 3).- Administración.

1).- *Funciones de educación.*

- a).- Participar con propuestas de contenidos estatales
- b).- Apoyar acciones de actualización profesional del magisterio
- c).- Proponer adecuaciones a las modalidades educativas de acuerdo con las necesidades de desarrollo del Estado.
- d).- Promover y vincular la orientación vocacional con la realidad y formación de técnicos y profesionistas con la realidad que plantea el campo laboral.

2).- *Funciones de servicio.*

- a).- Elaborar y actualizar diagnósticos de necesidades educativas
- b).- Apoyar el cumplimiento del Programa Estatal de Educación.
- c).- Promover la participación de los sectores de la sociedad, dependencias e instituciones públicas y privadas en la mejora de la calidad educativa
- d).- Contribuir a la preservación de la identidad, los valores y tradiciones de Querétaro.

- e).- Coordinarse con las instituciones públicas y privadas con el fin de gestionar y optimizar recursos destinados a la educación.
- f).- Dar seguimiento y apoyar los proyectos educativos presentados por los Consejos Municipales de Educación.
- g).- Evaluar los impactos en la calidad de vida de la población, promovida por los servicios de educación
- h).- Apoyar los planes y programas de las dependencias gubernamentales en materia de educación.

*3.- Funciones de administración.*

- a).- Elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar el plan anual de trabajo del Consejo y sus programas correspondientes.
- b).- Gestionar la solución de asuntos que presenten los Consejos de Educación Municipales a las autoridades correspondientes.
- c).- Proponer y otorgar estímulos o reconocimientos para los maestros, directivos, empleados o alumnos destacados;
- d).- Gestionar ante las instituciones educativas, el mejoramiento de su servicio.

*B).- Consejos Municipales (en los 18 municipios).*

Consejos Municipales. En relación con el Artículo 70 de la LGE, 3 del RGCEEEQ, y 62,63 de la LEEQ, los gobiernos de los 18 municipios tienen la obligación de promover la creación de los Consejos de Participación Social en la Educación: " Será responsabilidad del Presidente Municipal que el consejo alcance una efectiva participación social que contribuya a elevar la calidad y la cobertura de la educación".

De acuerdo con el Artículo 3º LGE. Los Consejos estarán integrados por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de escuelas, representantes de escuelas, representantes de la organización sindical de los maestros, así como representantes de organizaciones sociales y demás interesados en mejorar el servicio educativo".

En relación con el Artículo 70, LGE. Su función será de servir como órgano que apoye en la gestión y fomento de “manera eficaz” la educación en cada localidad en relación con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Entre sus responsabilidades están las de conocer los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, realizar seguimiento de las escuelas, contribuir a la formalización de contenidos locales para ser propuestos para los planes y programas de estudio, y opinar en asuntos pedagógicos.

El Consejo Municipal de Educación. Es un órgano que fue establecido por la legislación para servir de vínculo entre la escuela, la sociedad, el Ayuntamiento, las dependencias estatales y federales para garantizar la coordinación de esfuerzos y recursos en función del mejoramiento educativo. El Consejo Municipal debe contribuir al proceso de federalización y concretar la corresponsabilidad entre la Federación, el Estado y los Municipios para atender la función educativa.

Las funciones más relevantes.

- 1).- Educación.
- 2).- Servicio.
- 3).- Administración.

*1.- Funciones de educación.*

- a).-Estructurar las propuestas municipales de contenidos locales.
- b)-Apoyar los programas de actualización y desarrollo docente.
- c).-Proponer ante las autoridades competentes adecuaciones a las modalidades educativas.

*2.- Son funciones de servicio.*

- a)- Realizar las consultas necesarias entre los diversos sectores del municipio para mejorar los servicios de educación.
- b).- Identificar las necesidades de desarrollo educativo.
- c).- Promover la participación de los sectores de la sociedad, dependencias

e instituciones públicas y privadas en los programas municipales de educación

d).- Fomentar en los centros escolares y en la comunidad los valores.

e).- Promover la coordinación de los sectores en las ceremonias cívicas.

f).- Apoyar y dar seguimiento a los proyectos aprobados por los Consejos Escolares.

g).- Apoyar y dar seguimiento a los proyectos aprobados por los Consejos Escolares.

h).- Colaborar en los programas de mejoramiento físico de las escuelas.

g).- Proponer criterios de evaluación de los servicios educativos.

i).- Dar a conocer las diferentes opciones de atención en los diferentes niveles educativos.

j).- Sensibilizar a la población para que envíen a los niños regularmente a la escuela.

k).- Difundir entre la población información de los derechos y obligaciones de los niños.

### *3.- Funciones administrativas.*

a).- Colaborar con el proceso de descentralización de las actividades educativas.

b).- Participar en la actualización permanente de todo lo relacionado con la educación.

c).- Gestionar ante el Ayuntamiento y ante las autoridades estatales el mejoramiento de los servicios de educación.

d).- Gestionar la solución de asuntos propuestos por los Consejos Escolares ante las autoridades correspondientes.

e).- Proponer y otorgar reconocimientos a maestros, directivos, empleados y alumnos.

f).- Elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar el plan anual del Consejo.( Artículo30 )

C).- Consejos escolares (en cada escuela).

Consejos Escolares. De acuerdo con los Artículos 69 de la LGE, 3,43 del RGCEEQ y 62,63 los Consejos Escolares involucrarán a los sujetos que cotidianamente están participando en el proceso educativo: padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de sus organizaciones sindicales, directivos de escuelas, ex-alumnos, así como miembros de la comunidad interesados en la educación.

Las funciones básicas son: las de conocer las metas educativas y el avance de las metas escolares, conocer los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; propiciar la colaboración de los maestros y padres de familia; opinar en asuntos pedagógicos, respaldar las labores cotidianas de las escuelas y en general, realizar actividades en beneficio del centro de enseñanza.

## 18.- PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LOS CONSEJOS DE EDUCACIÓN.

Con la firma del ANMEB entre el ejecutivo federal y el ejecutivo del Estado de Querétaro el día 18 de mayo de 1992, se marca el punto de partida para que la sociedad queretana pueda participar, a través de los consejos de participación social en la educación tanto en los consejos estatales, municipales y de cada escuela.

El día 17 de junio de 1993 se publicó,<sup>156</sup> el Reglamento General de los Consejos de Educación del Estado de Querétaro ( RGCEEQ ), el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación, y de acuerdo con el Artículo primero Transitorio, establece lo siguiente: Los Consejos de Educación son organismos de participación social que tienen por objeto contribuir a mejorar los servicios educativos.

Una de las actividades de mayor relevancia que se desprendió de la firma del ANMEB, fue la de generar un marco jurídico en el Estado, que sirviera de base para soportar la transferencia de la educación básica.

El día 07 de junio de 1992 se publicó el decreto,<sup>157</sup> mediante el cual, se crea el organismo descentralizado y entró en vigor el día 8 del mismo mes.

Se realizan modificaciones a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios, se publicaron el día 7 de junio de 1992 y entraron en vigor al día siguiente de acuerdo con el Artículo primero transitorio.

La nueva Ley de Educación del Estado de Querétaro se publicó el día 15 de agosto de 1996 y entró en vigor al siguiente día de su publicación de acuerdo con el Artículo primero transitorio.

Es importante considerar que la nueva Ley de Educación del Estado se promulgó después de más de cuatro años de que se firmó del ANMEB.

En el Estado de Querétaro, se integraron los consejos siguientes: un Consejo Estatal, 18 Consejos Municipales y 1981 Consejos Escolares que representan el 90 % de 2,201 consejos que debieron haberse integrado.

---

<sup>156</sup>Se publicó el 17 de junio de 1993 en La Sombra de Arteaga, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro.

<sup>157</sup>Se publicó el 7 de junio de 1992 en La Sombra de Arteaga Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro.

El Consejo Estatal y 17 Consejos Municipales están trabajando al 30%, y únicamente el Consejo Municipal de Huimilpan está trabajando al 60%, de acuerdo con la información proporcionada por la Coordinación de los Consejos Estatal y Municipales.

Los Consejos Escolares no han funcionado, según información proporcionada por el Departamento de Concertación Social de la USEBEQ.

A continuación se anotan las principales causas por las cuales no funcionan los Consejos Estatal, Municipales, y Escolares:

No existe un proyecto educativo general para educación básica que correspondería al Estado realizar ( USEBEQ ), en los municipios no hay un proyecto educativo y únicamente en algunas escuelas existe un proyecto escolar, los horarios no se ajustan al interés de la sociedad, los integrantes no tienen el conocimiento para participar, no se hacen los planes y programas de trabajo que contempla el reglamento, los integrantes tienen diferentes intereses, la sociedad no conoce sus derechos y obligaciones, existen problemas de integración de los participantes, existe el factor de burocracia, la participación de los integrantes del sindicato ( sección 24 ) ha entorpecido las actividades de los consejos argumentando que únicamente los profesores tienen el conocimiento del aspecto técnico-pedagógico.

Existe temor de parte de los profesores por la participación de los diferentes grupos sociales, ya que generalmente se politizan, el profesor no desea que lo exhiban en relación con su trabajo docente.

Existe confusión de cuáles son las funciones y responsabilidades de los Consejos de Participación Social en relación con la Sociedades de Padres de Familia, no existe un seguimiento de las actividades y responsabilidades de los Consejos, algunos de los integrantes buscan proyección para posiciones de carácter político, algunos partidos políticos quieren utilizar a los Consejos para tomar el control de la escuela, los integrantes no tienen el perfil para desarrollar la función.

Otros desarrollan funciones públicas o privadas de alta relevancia y esto hace que no se realicen las reuniones de acuerdo con lo estipulado en el reglamento.

La sociedad requiere de una capacitación, una mayor difusión del significado y las finalidades de los Consejos de Participación, ya que aún no está preparada para participar, el personal directivo de las escuelas considera que existe duplicidad de funciones.

La sección 24 considera que los Consejos de Participación restan autoridad a los Directores de escuela, el sindicato comenta que los Consejos están mal estructurados, con los Consejos Escolares, el sindicato pierde poder de gestión ante las autoridades.

1.- Los Consejos de Participación Social de la Educación en el Estado de Querétaro: estatales, municipales y escolares no han funcionado de acuerdo con lo que estipula la Ley General de Educación, el Reglamento General de los Consejos Escolares del Estado de Querétaro y la Ley de Educación del Estado

de Querétaro promulgada el 15 de agosto de 1996 y entró en vigor el 16 del mismo mes y año.<sup>158</sup>

2.- No existe un programa de trabajo de los Consejos de Participación para la educación que debe ser el punto inicial de su trabajo.

3.- Existe desconocimiento de la normatividad en vigor, por parte de los integrantes de los Consejos.

4.- No existe interés por parte de algunos miembros de los Consejos porque no reciben remuneración comparativamente con los integrantes del sector de Gobierno Estatal, municipal y escolar, ya que ellos pertenecen al sistema y los trabajos los plantean en las horas de su jornada.

5.- La influencia de los integrantes del sindicato (sección 24 del SNTE) en los Consejos se ha convertido en un obstáculo por la gama de intereses de tipo político que existen al interior del sindicato y de las escuelas.

## 19.- ASPECTOS TRASCENDENTALES EN EL ANMEB.

1.- La relación del proceso educativo con el desarrollo del país.

2.- El fortalecimiento del principio de democratización.

De acuerdo con el punto número 1, los planteamientos realizados por el Gobierno Federal para transferir la educación básica a los Estados y en particular al Estado de Querétaro fueron:

La redistribución de "poder" pero entendido a la manera del Gobierno

---

<sup>158</sup>Se publicó en La Sombra de Artega Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro.

Federal, en cuanto a la imposición de la descentralización de la educación porque el Gobierno Federal ya no podía con la problemática del sistema educativo.

El concepto clásico de Aristóteles es que el poder político lo ejerce un buen gobierno para beneficio de la sociedad.<sup>159</sup>

Los mismos argumentos anteriores se emplearon cuando se centralizó la educación en 1921, si recordamos, la educación básica anteriormente estaba bajo la responsabilidad de cada uno de los Estados y de los Municipios, hacendados y sociedad, que de acuerdo con los recursos económicos tenían que aportar para la política expresa una idea de derecho autónomo, se distingue de la política

administrativa en que es un fenómeno de derivación de poderes administrativos, que es además, derivación de poderes político-administrativos del Estado.

La Descentralización Política no coincide con el Federalismo, porque seguramente un Estado Federal debe estar políticamente descentralizado. Cuando la Descentralización en México asuma las características de la Descentralización Política puede comenzarse a hablar de un verdadero Federalismo.

Otro de los argumentos sustentados por el Gobierno Central con relación a la Descentralización, es que el sistema educativo no tenía la flexibilidad indispensable para continuar operando.

Los indicadores de atención a la demanda, eficiencia terminal, absorción, deserción, reprobación y analfabetismo demuestran que la SEP es ineficiente al grado de no estar cumpliendo con el precepto constitucional en cuanto a lo que estipula el Artículo 3º con relación a la obligatoriedad por parte del Estado para impartir educación primaria y secundaria.

Los grupos de poder que se han gestado al interior de la SEP durante los 76 años de haber nacido como institución responsable de la educación en México. El poder político y corporativismo del ( SNTE ) en donde los líderes han estado siempre al servicio del sistema político a cambio de puestos en el Senado, Cámara de Diputados, Gobernadores, etc.

---

<sup>159</sup>BOBBIO Norberto y Nicola Matteucci ( comp. ) Diccionario de Política L -Z siglo veintiuno, México, pp. 1241-1253

Cómo pensar que los mentores pueden transmitir conceptos de democracia, principios, valores y ética a sus alumnos cuando sus derechos son cambiados por posiciones políticas, que son ofrecidas por el Gobierno Central a cambio de no otorgar un beneficio de orden económico al magisterio.

Para dirigir un sistema como la SEP o como cualquier Secretaría que forma parte del gabinete del Gobierno Federal e incluso de los Gobiernos Estatales, en estos tiempos donde la sociedad requiere respuestas rápidas, es necesario diseñar estructuras planas con autoridad y poder para atender a la sociedad, una de las grandes diferencias entre una empresa privada y un organismo del gobierno es en el tiempo de respuesta que se tiene para satisfacer las necesidades de su cliente o bien usuario de acuerdo con lo que corresponda.

En la primera, el cliente paga en el momento de recibir el bien o servicio con una garantía por escrito, en la segunda se paga por anticipado y cuando se requiere un servicio no existe satisfacción del usuario, porque el servidor público generalmente pierde de vista que quien paga su salario o sueldo es el contribuyente cautivo.

El servidor público no tiene la consciencia de contribuir con el fisco por el sistema de beneficios que tiene ( forma de pago ) el servidor público cobra dos cheques generalmente uno muy pequeño que es de donde se le retiene una cantidad pequeña de impuesto ( ISR ) y otro cheque, denominado bono, en donde no se le retiene impuesto alguno, el impuesto correspondiente es un subsidio que el gobierno absorbe al final del ejercicio fiscal, compensa el impuesto correspondiente.

Lo anterior, considero que genera una visión diferente de lo que es el servicio y de lo que cuesta un peso, cuya contribución es sólo por un grupo de trabajadores cautivos.

En el Estado de Querétaro, una vez que el gobernador Enrique Burgos García firmó el ANMEB, así como los convenios correspondientes con las instituciones sindicales, de seguridad social, etc. se diseñó una estructura organizacional con la finalidad de soportar la transferencia educativa y para cubrir las necesidades administrativas inherentes que demandó el nuevo esquema de descentralización del sistema educativo básico tales como:

1.- La administración de las relaciones laborales ( atención a la sección 24 del SNTE )

- 2.- La evaluación y control administrativo.
- 3.- La administración del sistema financiero.
- 4.- La administración de carrera magisterial.
- 5.- El desarrollo de nuevos programas en el área de informática ( nómina )
- 6.- Apoyo a los nuevos programas educativos ( inicial, telesecundaria etc. )

COMPARATIVO DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL TRANSFERIDA Y LA DISEÑADA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO			
NIVEL.	TRANSFERIDA. 1992	ACTUAL. 1999	DIFERENCIA
COORDINADOR GENERAL.	1	1	0
COORD. ADMTO.	0	1	1
DIRECTOR DE ÁREA.	4	9	5
SECRETARIO PARTICULAR	1	1	0
JEFE DEPTO.	19	32	13
SUBJEFE DEPTO.	22	39	17

Fuente. USEBEQ.

La estructura organizacional de USEBEQ crece día con día fundamentalmente en el aparato administrativo, es importante que crezca; pero lo más importante es el incremento en plazas para docente y que éstas sean cubiertas, con el personal que cubra el perfil adecuado para impartir educación básica, con la finalidad de que el Estado de Querétaro, cumpla con la demanda al 100%, en todos los niveles educativos.

Con base en mi experiencia, considero que el sector educativo tiene problemas fundamentales: primero el presupuesto para educación no crece en la misma proporción que la sociedad, segundo la estructura de los supervisores y jefes de sector cuya función primordial es la de mensajero, no tienen liderazgo, la mayoría de ellos llegaron a obtener la posición por compadrazgo o bien por el apoyo brindado al líder sindical en turno.

Los profesores frente a grupo o los directores de escuela no sienten

ascendencia por ellos, por lo cual debe buscarse que este grupo se jubile poco a poco y que los nuevos que se incorporen lleguen por méritos propios y con el liderazgo necesario.

Es importante hacer notar que los profesores, subdirectores, directores de escuela, supervisores y jefes de sector en su currícula no tienen materias que les desarrollen las habilidades para administrar el proceso educativo, por lo anterior, los planes y programas de estudio de los profesores en las normales deben ser revisados por el personal calificado en estos menesteres, con un alto grado de prioridad.

El Tercer problema es la burocracia administrativa que dificulta que las actividades se realicen con eficiencia y eficacia, la estructura organizacional en Querétaro tiene actualmente hasta 9 niveles jerárquicos, por lo cual la comunicación es deficiente así como también los tiempos de respuesta y retroalimentación. Lo anterior afecta en forma considerable la tarea educativa del PROFESOR FRENTE A GRUPO, quien es, el que desarrolla la verdadera labor del proceso de enseñanza-aprendizaje.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE USEBEQ, POR NIVEL DE RESPONSABILIDAD.	
PUESTO.	NIVEL DE AUTORIDAD.
COORDINADOR GENERAL.	1º NIVEL.
DIRECTOR DE ÁREA.	2º NIVEL.
JEFE DE DEPARTAMENTO.	3º NIVEL.
SUBJEFE DE DEPARTAMENTO.	4º NIVEL.
JEFE DE SECTOR.	5º NIVEL.
SUPERVISOR.	6º NIVEL.
DIRECTOR DE ESCUELA.	7º NIVEL.
SUBDIRECTOR DE ESCUELA.	8º NIVEL.
PROFESOR FRENTE A GRUPO.	9º NIVEL.

Las estructuras de las dependencias u organismos de Gobierno tanto Federal como Estatal, son altamente piramidales.

En la medida que las organizaciones tienden a crecer, el grado de

complejidad para su administración se complica en todos los sentidos y se presentan problemas de previsión, planeación, organización, dirección y control de las actividades, para las cuales fue diseñada la institución, organismo, empresa o centro de trabajo.

Las actividades y responsabilidades del puesto no se cumplen por el ocupante del puesto, el resultado es la falta de cumplimiento en los objetivos trazados, por lo cual, los bienes o servicios no tienen un nivel competitivo.

Debido a lo anterior, la SEP planteó que la descentralización ayudaría a resolver los problemas mencionados.

Si las estructuras son altamente escalonadas, denota una carencia de conocimientos administrativos modernos, las estructuras de las organizaciones modernas son de tres niveles, garantizando el logro de los objetivos, con el mínimo de esfuerzo.

El cuarto problema es en cuanto a los planes y programas de estudio del nivel educativo en cuestión, los cuales se hicieron hace más de veinte años, los requerimientos de conocimientos y actitudes son diferentes a los que se necesitaban hace veinte años.

Nuestro comercio era fundamentalmente interno, ahora con el crecimiento del sector industrial, existe un desarrollo creciente de bienes y servicios que se ofrece.

Recordando el concepto tradicional de democracia, tiene un significado distinto, siendo éste la soberanía popular y de acuerdo con el significado formal de democracia, el cual es un conjunto de reglas procesales para la formación de las decisiones políticas. Desde su nacimiento el proceso de descentralización no fue democrático, fue una imposición del Gobierno Central a cada uno de los Estados utilizando las diversas formas de presión, para no dar lugar a que alguno de los 32 Estados no aceptara.

## 20.- OPERACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA.

En primer término, se acordó con el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, siendo la secretaria general del sindicato, la profesora Elva Esther Gordillo Morales y posteriormente con cada una de las entidades, que integran la federación, se implementó un documento (formato común) para que

cada gobernador firmara de conformidad en recibir la transferencia del sistema educativo básico.

De acuerdo con mi experiencia, en el terreno laboral, califico este proceso, como un gran éxito del Gobierno Federal, para convencer al sindicato de las bondades de la descentralización, es importante considerar que el sindicato sí sabía los beneficios que iba a lograr a cambio de aceptar la transferencia; una de estas conquistas fue la homologación para los profesores y personal administrativo transferido al Estado cuyo costo para la federación en 1992, fue de 33 millones de pesos, que representa el costo de modificar el aguinaldo de 40 a 70 días y la prima vacacional de 6 a 21 días.

El costo anterior, es piramidal porque esos 33 millones que fueron en el primer año se han incrementado año con año hasta la fecha, otra de las conquistas importantes que lograron fue implantar el sistema de evaluación denominado carrera magisterial que ha traído beneficios y reconocimientos importantes para el profesor mejor preparado.

Es importante considerar que dentro del comité ejecutivo del SNTE, existe gente con un gran nivel de experiencia política y su visualización del futuro ha resultado un triunfo para la mayoría de los agremiados, las condiciones económicas de una gran cantidad de profesores se han mejorado ya que están obteniendo beneficios por parte del Estado y por parte de la Federación.

En los anexos podemos observar el crecimiento en cuanto al costo, tanto para el Gobierno Federal, como también para el Estado a partir de la transferencia de la educación básica, que se inició el 18 de mayo de 1992.

Una conquista más para el sindicato fue el proceso de basificación ( otorgar la plaza en propiedad ) de aproximadamente 2 mil plazas que estaban ocupadas por profesores, pero la plaza no era de su propiedad, este punto fue importante para el magisterio queretano y para el Gobierno del Estado, ya que estos trabajadores, por primera vez sintieron la seguridad de su trabajo y contribuyó para mejorar el clima laboral en el Estado.

En cuanto a la transferencia de bienes muebles e inmuebles en el Estado, no se ha regularizado gran cosa, el acta de transferencia se firmó en el mes de agosto de 1996.

El sistema de pagos es uno de los problemas importantes en materia de administración, una vez transferido éste, se logró pagar, en el mes de enero de 1993, a todos los profesores, con forma valorada propia del Estado con el

apoyo de bancomer, sin problema importante.

Con todo el proceso de descentralización, el Estado de Querétaro tuvo necesidad de adecuar la legislación interna; la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios, crear un Reglamento para los Consejos de Participación de la Educación y la Ley de educación del Estado de Querétaro.

## 21.- REORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

A raíz del proceso de transferencia educativa, la SEP modificó su organización interna. Desaparecieron las Subsecretarías de Educación Elemental y la de Educación Media y creó la de Educación Básica y la de Servicios educativos para el Distrito Federal.

La Subsecretaría de Educación Básica es la responsable de las funciones de normatividad con alcance nacional, de diseñar, definir, implementar los planes y programas de estudio para los niveles educativos de preescolar, primaria, y secundaria, tiene la responsabilidad de autorizar el uso de los materiales didácticos, recibir las propuestas de contenidos regionales y actualizar los libros de texto gratuitos.

La Subsecretaría de Servicios Educativos tiene la función de administrar los servicios de educación básica en el Distrito Federal.

## 22.- REFORMULACIÓN DE CONTENIDOS Y MATERIALES EDUCATIVOS.

En relación con el ANMEB, en donde se menciona que los planes y programas de estudio no se habían modificado desde hace aproximadamente 20 años, por tanto el PND y el PME retoman este problema.

En el ANMEB el Gobierno Federal se trazó el compromiso para realizar una reforma integral de los contenidos de los planes y programas de estudio y material didáctico, del sistema de educación básica, la finalidad es elevar la calidad del proceso de enseñanza aprendizaje.

Con la urgencia de cumplir con los compromisos realizados con los Gobiernos de los Estados, el Gobierno Federal, siendo Secretario de Educación, el actual Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, dio la instrucción de que se hicieran los libros de texto de Historia de

México, para el ciclo escolar 92-93, sin la participación de las distintas organizaciones interesadas en este rubro, y la respuesta en contra no se hizo

---

esperar, las diversas organizaciones, grupos de intelectuales, arremetieron en contra del gobierno, al grado de que los libros no se entregaron a los niños de primaria para el ciclo escolar mencionado.

La historia de nuestro país es altamente sensible y cuyo punto siempre se transformará en una mesa de debates.

Con lo anterior, se demuestra que el Gobierno Federal no tuvo la sensibilidad necesaria del significado de nuestra historia, y esto nos lleva a la siguiente reflexión en cuanto a que se había diseñado todo un mecanismo para la participación de la sociedad a través de los Consejos de Participación de la educación para mejorar la calidad de la educación, se acordó tomar en cuenta la opinión de los Estados en cuanto a las propuestas de contenidos regionales y en el diseño de los libros de historia; todo lo anterior, al Gobierno Federal no le importó.

En lo particular, considero que la posición, de los intelectuales y académicos fue la correcta, si en el ANMEB se planteó la participación de la sociedad y que con esto iniciaríamos en nuestro país la vía hacia una vida democrática, quién puede confiar en las palabras y discursos de los políticos mexicanos, si el dicho es diferente a los hechos.

### 23.- REVALORACIÓN DE LA FUNCIÓN MAGISTERIAL.

En este punto se había establecido el compromiso de actualizar, capacitar y buscar la superación de todos los profesores del nivel básico, les agradaron estos compromisos ya que la Secretaría de Educación realmente no había realizado en los años anteriores programas de capacitación.

Se creó una estructura en el ámbito central, responsable de la implementación del programa nacional, dividiendo al programa en tres etapas.

1.- En esta fase se realizó la difusión y capacitación de los conductores. En el Estado se creó un área similar para soportar el proceso de esta primera capacitación.

2.- Se inició el proceso de capacitación para los directivos y profesores (jefes de sector, supervisores, directores de escuela, subdirectores, y profesores frente a grupo).

3.- Se generó el compromiso de establecer un sistema de capacitación continua. En el año de 1995 en USEBEQ, se inició un programa permanente

de capacitación para los directivos ( jefes de sector y supervisores ) con temas como filosofía de calidad, administración de la educación y los resultados se empezaban a generar, sin embargo, los cambios constantes en la dinámica de las estructuras organizacionales hacen que algunos programas no tengan continuidad y se conviertan en un gasto más que en una inversión. El programa nacional sólo ha quedado como un proyecto.

En este primer programa nacional de actualización, la inversión del Gobierno Federal fue de 76 millones de pesos distribuidos, en material didáctico, televisores, videograboras, etc.

Actualmente, los programas que se han estado implementando, año con año (en agosto) no satisfacen las expectativas de los profesores, ya que son cursos comunes para todos, por lo cual el profesor, asiste sólo con la finalidad de obtener la constancia, que le permita participar en el proceso de selección, para carrera magisterial.

#### 24.- SALARIO PROFESIONAL DEL MAGISTERIO.

A partir del 18 de mayo de 1992, fecha en que se firmó la transferencia de la educación básica, el Gobierno del Estado de Querétaro, a través del organismo descentralizado ( USEBEQ ) ha realizado las revisiones de las condiciones generales de trabajo, año con año la sección 24 del SNTE, para mejorar las condiciones generales de trabajo, tanto del personal de apoyo a la educación, como del personal docente.

Para el personal de apoyo se han otorgado diversas prestaciones e incrementado el salario como son: retabulación de sueldo, apoyo para la compra de útiles escolares, estímulo de antigüedad, apoyo para lentes graduados, apoyo para aparatos ortopédicos, apoyo económico para personal que está en zonas de bajo desarrollo, pago de licencias económicas no disfrutadas, apoyo especial ( cantidad fija en pesos ) para todos los trabajadores, etc.

Para el personal docente, se han otorgado nuevas prestaciones de carácter económico como son: cuatro festivales durante el año, regularización del personal docente y directivo, apoyo para útiles escolares, estímulo de antigüedad, pago de licencias económicas no disfrutadas, apoyo para lentes graduados, arraigo comunitario, capacitación del magisterio, compactación

de horas para coordinadores de actividades técnicas y educación física, incremento para los acompañantes musicales, cuatro jefaturas de enseñanza para secundarias técnicas, incremento de sueldo para los

directores de secundaria que trabajan doble turno, pago de marcha, etc. El otorgamiento de las prestaciones anteriores sitúan al magisterio queretano en segundo lugar, en el ámbito nacional, después del Estado de Morelos, en cuanto a salarios y prestaciones.

## 25.- CARRERA MAGISTERIAL.

Carrera Magisterial es un programa que nació en 1993, la finalidad de ésta es reconocer la labor de los profesores frente a grupo fundamentalmente.

Los lineamientos se aprobaron entre la SEP y el SNTE. En el Estado de Querétaro se hizo una gran difusión de los lineamientos y se capacitaron a los profesores responsables de actividades inherentes con la aplicación de las normas de Carrera Magisterial.

En el desfile del 1º de Mayo de 1993 y 1994 los profesores manifestaron su inconformidad por este esquema de valuación de actividades, un grupo mentores aproximadamente de 50, denominado "Coordinadora", mostraron su inquietud, más sin embargo poco a poco los maestros han reconocido la importancia y la bondad del sistema, a tal grado que ha tenido una excelente aceptación y en 1999, ya se han integrado y están gozando de los beneficios de carrera, 6,859 de 8,786 profesores que han solicitado su incorporación, pero la diferencia no ha aprobado los exámenes correspondientes.

El programa de Carrera Magisterial, es una alternativa real, que a corto, mediano y largo plazo, ofrece perspectivas que permiten elevar la calidad de la educación, a la vez mejorar y profesionalizar la labor educativa, revalorizando y estimulando la experiencia y eficiencia del profesor.

El programa de carrera magisterial se diseñó en tres vertientes de participación.

Primera vertiente para los profesores que están frente a grupo en los diferentes niveles de educación básica ejemplo: profesor (a) de educación preescolar, profesor (a) de educación primaria, profesor (a) de secundaria.

Segunda vertiente para los docentes que se encuentran desarrollando funciones directivas y de supervisión ejemplo: jefe de sector, supervisor de

zona, director de escuela, subdirector etc.

Tercera vertiente fue diseñada para los docentes que desempeñan funciones técnico pedagógicas.

Carrera magisterial se ha diseñado en tres vertientes.

---

---

VERTIENTE	PARTICIPANTES
Primera	Profesores Frente a Grupo
Segunda	Profesores en Funciones Directivas
Tercera	Profesores en Funciones técnico-pedagógicas

El magisterio ahora tiene dos formas de ascenso, la primera que se estableció con la publicación en el diario oficial de la federación el día 14 de diciembre de 1973 del Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública, este reglamento estipula la forma de ascender en forma vertical es decir, de maestro de grupo a posiciones directivas y de éstas a posiciones de supervisión.

La segunda forma de ascender nace con el establecimiento del programa de Carrera Magisterial en 1993 con retroactivo a 1992 y el esquema de ascensos es en forma horizontal con el establecimiento de un tabulador de salarios de cinco niveles permanentes y un nivel de salario transitorio reconociendo en una primera fase el trabajo del profesor frente a grupo y estableciendo las diferencias fundamentales entre uno y otro docente atendiendo a un mismo nivel educativo en cuanto a su grado de preparación y antigüedad.

Quienes han podido participar en este programa de Carrera Magisterial son:

todos los profesores que de acuerdo con el programa y las diferentes etapas de Carrera Magisterial cuentan con nombramiento definitivo, es decir plaza base o bien con nombramiento provisional pero que la plaza en cuestión no tenga titular.

Los profesores que tienen doble plaza y están en funciones han obtenido el beneficio en las dos plazas cuando éstos han cubierto los requisitos que se establecieron en el programa.

El personal que durante el ciclo escolar en que se está evaluando se ausente injustificadamente por 15 días hábiles o más, el profesor con acuerdo presidencial 754, ó 529 y profesores con licencia sin goce de sueldo por 15 días hábiles o más, no podrán participar.

El profesor de educación básica de acuerdo con el programa, puede ingresar y obtener el salario que se ha establecido en el siguiente tabulador:

En nivel "A" los conceptos de percepción como el salario base ( 07 ) y la asignación genérica ( E9 ) se modifican por los conceptos de ( 7A ) y ( EA ) respectivamente, y pueden ingresar los profesores con estudios de normal básica, normal superior o equivalente.

En el nivel "B" el sueldo base ( 07 ), cambia por ( 7B ) y el concepto ( E9 ) por ( EB ) y pueden ingresar los profesores con maestría, candidato o titulado cuyo grado académico haya sido otorgado por instituciones educativas formadoras de docentes.

En el nivel "C" en ( 07 ) se modifica (7C ) y la asignación docente ( E9 ) por ( EC ) e ingresarán los profesores con doctorado, candidatos o titulados cuyo grado académico haya sido otorgado por instituciones educativas formadoras de docentes.

El nivel "BC" el sueldo base que es el ( 07 ) y se otorgará el nivel ( BC ) y la asignación docente ( E9 ) será ahora ( CB ) para los profesores que estaban incorporados en el esquema de educación básica en las plazas de tiempo completo mixto hasta su última etapa de marzo de 1993.

El profesor una vez incorporado a Carrera Magisterial le permite una promoción permanente con estímulos económicos a su desempeño profesional, para lograr un incremento en los indicadores de calidad de la educación y mejorar la calidad de vida del profesor.

Para lo anterior, el profesor tiene que cumplir con las evaluaciones en cada ciclo escolar, debe permanecer ciertos años en cada nivel, los cuales varían de dos a cuatro años dependiendo de su grado académico, localidad donde labore y el nivel actual que ostente.

TABULADOR						
SIN CARRERA MAGISTERIAL		CON CARRERA MAGISTERIAL				
CONCEPTOS.			"A"	"B"	"BC"	"C"
Personal docente						
Sueldo base	07		7A	7B	BC	7C
Asignación docente	E9		EA	EB	CB	EC
Personal directivo						
Sueldo base	07		7A	7B	BC	7C

Sistema de Evaluación y los órganos de evaluación.

El sistema de evaluación tiene dos propósitos: determinar mediante procedimientos confiables, equitativos y transparentes, cuáles maestros serán incorporados o promovidos en la Carrera Magisterial.

Estipular la integración de los órganos de evaluación siguientes: Comisión Paritaria Nacional, Comisión Paritaria Estatal y los Órganos Escolares de Evaluación.

La Comisión Paritaria Nacional está integrada por representantes de la Secretaría de Educación Pública y representantes del SNTE con cantidad igual de representantes y su función fundamental es la creación, actualización de la normatividad de Carrera Magisterial.

La Comisión Paritaria Estatal de Carrera Magisterial está integrada por autoridades educativas de USEBEQ, generalmente son seis Directores de área, fungiendo uno de ellos como Presidente y de la Sección 24 del SNTE son seis Secretarios de Trabajos y conflictos de los diferentes niveles educativos ( preescolar, primaria, secundarias técnicas, generales telesecundaria, especial ), desempeñando cada uno de ellos la responsabilidad de Presidente, su función principal es la de vigilar la aplicación de la normatividad de Carrera Magisterial, distribuir el presupuesto otorgado por la SEP, dictaminar las plazas a los profesores que de acuerdo con la normatividad han generado el derecho, recibir las inconformidades y resolverlas en forma paritaria.

Órgano Escolar de Evaluación, se establece a nivel del centro de trabajo y está integrado por un presidente del Órgano de Evaluación, todo los docentes del consejo técnico y un representante de la Sección 24 del SNTE.

PROFESOR A EVALUAR	PRESIDENTE DEL ÓRGANO DE EVALUACIÓN	INTEGRACIÓN DEL ÓRGANO	REPRESENTANTE SINDICAL (SECCIÓN 24 DEL SNTE)
Docente de escuela completa o incompleta con 5 o más profesores	El Director de la escuela	Todos los profesores del consejo técnico escolar	Un representante de la sección 24 del SNTE.
Docente de escuela unitaria o incompleta hasta con 4 profesores.	El Inspector o Supervisor de Zona	Todos los profesores del consejo técnico escolar	Un representante de la sección 24 del SNTE.
Subdirector Secretario de secundaria	El Inspector o Supervisor de Zona	Todos los Subdirectores de las secundarias por modalidad	Un representante de la sección 24 del SNTE.
Director de Escuelas	El Inspector o Supervisor de Zona	Todos los Directores de la Zona por nivel y modalidad	Un representante de la sección 24 del SNTE.
Supervisores o Inspectores	El Inspector General del Sector	Todos los Supervisores o Inspectores del Sector por nivel y modalidad	Un representante de la sección 24 del SNTE.
Inspector General del Sector ( preesc. y primaria )	La autoridad técnico educativa del nivel y modalidad	Todos los Inspectores Generales del Sector por nivel y modalidad	Un representante de la sección 24 del SNTE.
Profesor de tercera vertiente	La autoridad superior del órgano técnico	Participan de la misma vertiente que desarrollen actividades semejantes.	Un representante de la sección 24 del SNTE.

El Órgano Escolar de Evaluación tiene las funciones siguientes.

1.- Proporcionar a todo profesor que solicite la información sobre los lineamientos, normas y procedimiento de Carrera Magisterial. 2.- Vigilar que las normas establecidas para la evaluación del desempeño profesional se cumplan. 3.- Informar a los profesores los acuerdos en cada sesión. 4.- Proporcionar a todo profesor que solicite la cédula de inscripción. 5.- Revisar el llenado de las cédulas de inscripción, verificando que los datos asentados por los profesores sean los correctos. 6.- Cotejar con el original las copias de los documentos que se anexan a la cédula de inscripción, éstas deberán estar certificadas y legibles. 7.- Firmar la cédula de inscripción, con la cual se avala que se cotejó adecuadamente la documentación presentada por el profesor, y que los datos que éste registró son verídicos y cumple con los requisitos para participar en el proceso de evaluación de Carrera Magisterial. 8.- Integrar y actualizar el expediente de cada profesor inscrito, este expediente debe contener: constancia de prestación de servicios; constancia de acreditación de cursos de actualización y superación profesional; copia del título o cédula profesional o certificado de estudios o, en el caso de educación secundaria, carta de pasante; así como la copia del último talón de cheque. La documentación anterior debe permanecer en el plantel, bajo la responsabilidad del órgano de evaluación, y podrá ser consultada por la comisión estatal de carrera magisterial.

Una vez que hemos revisado sus funciones, el punto siguiente es revisar las responsabilidades que tiene esta comisión.

La primera es la inscripción veraz de los documentos a Carrera Magisterial, la segunda responsabilidad es la inscripción y la evaluación de los siguientes cinco factores con su ponderación respectiva: grado académico, antigüedad, acreditación de cursos de actualización capacitación y superación y desempeño profesional del profesor en cuestión. Cada uno de los factores se ha ponderado de la siguiente manera.

FACTOR	PUNTUACIÓN	
	MÁXIMA	%
Antigüedad	10	10
Grado académico	15	15
Preparación profesional	25	25
Acreditación de cursos de actualización, capacitación y superación del magisterio	15	15
Desempeño profesional	35	35
Total	100	100

Este modelo de valuación es utilizado en los países desarrollados como

Estados Unidos de Norteamérica,<sup>160</sup> Inglaterra y en México se utiliza en las empresas tanto de bienes como de servicios de la iniciativa privada.<sup>161</sup>

Existe una diversidad de sistemas de administración de beneficios, así como de técnicas para su implantación. Las ventajas que ofrecen son las siguientes: proporcionan una forma adecuada para medir la productividad de cada uno de los trabajadores de la organización en cuestión, evita traslapes de funciones e inconformidades en cuanto a la administración de sueldos y beneficios y en general las organizaciones se convierten en más productivas, reducen sus costos y son altamente competitivas.

Es importante ejercer una administración adecuada en este sistema para adecuar modificar y cambiar con la finalidad de mantener la motivación de los trabajadores empleados, profesores, etc.

#### ANTIGÜEDAD.

Este factor se pondera tomando como base los años de servicio como profesor federal o estatal.

ACTOR DE ANTIGÜEDAD PUNTUACIÓN POR AÑOS DE SERVICIO.						
Años de Servicio	Puntos	Años de Servicio	Puntos	Años de Servicio	Puntos	Puntos
1	5.0	11	6.8	21	8.8	
2	5.0	12	7.0	22	9.0	
3	5.2	13	7.2	23	9.2	
4	5.4	14	7.4	24	9.4	
5	5.6	15	7.6	25	9.6	
6	5.8	16	7.8	26	9.8	
7	6.0	17	8.0	27	10	
8	6.2	18	8.2	28	10	
9	6.4	19	8.4	29	10	
10	6.6	20	8.6	30	10	

#### Grado Académico:

Es la comprobación con los documentos expedidos por las instituciones

<sup>160</sup>LANHAM E. ph. D. Valuación de Puestos, bases para fijar escalas de salarios. trad. Eduardo Lobatón. México, CONTINENTAL, 1992, Véase la obra,

<sup>161</sup>Otro de los sistemas para administración de sueldos y prestaciones es el sistema HAY.

educativas, donde los profesores realizaron sus estudios. El nivel mínimo de estudios para poder participar en Carrera Magisterial es de normal básica o un mínimo del 75% de la de estudios que esté realizando en la normal superior o su equivalente.

NIVEL EDUCATIVO DE PREESCOLAR, PRIMARIA Y GRUPOS AFINES.	
GRADO ACADÉMICO DEL PROFESOR	PUNTAJE
Normal Básica ( Planes de 2,3 y 4 años ) .	09
Normal Licenciatura o U.P.N. Pasante	10
Normal Licenciatura o U.P.N. Titulado	11
Maestría Candidato	12
Maestría Titulado	13
Doctorado Candidato	14
Doctorado Titulado.	15

NIVEL EDUCATIVO DE SECUNDARIAS Y GRUPOS AFINES	
GRADO ACADÉMICO DEL PROFESOR	PUNTAJE
Normal Superior o Equivalente con el 75% o más del Programa de Estudios	09
Normal Superior o Equivalente Pasante	10
Normal Superior o Equivalente Titulado	11
Maestría Candidato	12
Maestría Titulado	13
Doctorado Candidato	14
Doctorado Titulado.	15

#### Preparación Profesional:

Preparación profesional se aplica una evaluación a los profesores interesados en participar en el programa, con la finalidad de evaluar el nivel de conocimientos que tienen en la práctica docente y el de la actualización, respecto a los grados que imparte en el nivel educativo donde presta sus servicios. La evaluación anterior se aplica en el segundo semestre de cada ciclo escolar.

La acreditación de cursos de actualización, capacitación y superación del magisterio:

La SEP, el Gobierno del Estado de Querétaro y la Sección 24 del SNTE. realizaron el compromiso de actualizar y capacitar al magisterio queretano. Los 15 puntos asignados a este factor se distribuyen en dos partes. 12 puntos se obtendrán acreditando los cursos programados por la SEP en los

meses de julio agosto de cada año y los 3 puntos restantes los obtendrá el profesor por los cursos que solicite en el Estado.

#### Desempeño Profesional:

Es la suma de las acciones que cotidianamente realiza el profesor en la interacción con sus alumnos durante el proceso educativo. La responsabilidad de evaluar este factor es del Órgano de Evaluación, que se integra en cada una de las escuelas que conforman el sistema de educación básica.

La evaluación del Desempeño profesional está dirigida principalmente a elevar la calidad de la educación y a propiciar cambios positivos en la práctica educativa docente. Si la evaluación del Desempeño Profesional se efectúa honesta y comprometidamente, puede promover en el magisterio queretano una cultura de autoevaluación en cada uno de los centros escolares, que al desarrollarse y consolidarse permitirá, en gran medida ofrecer un servicio educativo de acuerdo con las necesidades de la sociedad.

Normas para la evaluación del desempeño profesional del profesor.

En cada centro de trabajo se establecerá un Órgano Escolar de Evaluación (OEE) integrado por todos los miembros del Consejo Técnico Escolar y un representante del la Sección 24 del SNTE. ; Este Órgano será presidido por el director de la escuela.

En el caso de las escuelas unitarias, bidocentes e incompletas hasta con cuatro profesores, el Consejo Técnico de Zona sectorizada deberá asumir la función de OEE.

El supervisor o inspector de la zona presidirá este Consejo; también se integrará un representante del la Sección 24 del SNTE.

La evaluación del desempeño deberá realizarse mediante procedimientos administrativos simples, que no representen una carga de trabajo adicional para los profesores y personal directivo de las escuelas.

La Comisión Nacional Mixta de Carrera Magisterial SEP-SNTE determinará el conjunto de indicadores, las categorías a emplear y el rango de puntaje para cada una de ellas; pero será responsabilidad del Órgano Escolar de Evaluación (OEE) el establecimiento de los mecanismos de comprobación del cumplimiento de cada indicador.

Aún cuando la Evaluación del Desempeño Profesional considerará las actividades a realizar por el profesor durante todo el ciclo escolar, habrá tres momentos para asignar los puntajes para cada indicador con base en la actuación del profesor: al inicio de curso, a la mitad y al final del curso.

Durante el proceso de evaluación, el docente podrá presentar su autoevaluación y fundamentarla, para ello se deberá apoyar en el Registro de Actividades, en el cual anotará todas sus acciones. También podrá participar durante el proceso deliberatorio de OEE, pero no podrá estar presente en el momento en el que se le asigne los puntajes correspondientes.

Para la calificación del profesor, el OEE buscará, en primer término, el consenso de sus integrantes. De no poder lograrlo, recurrirá al promedio de las evaluaciones individuales.

Procedimiento.

Al inicio del ciclo escolar se instalará el Órgano Escolar de Evaluación (OEE). Se deberá dar a conocer el instructivo correspondiente, establecer las normas de funcionamiento del OEE y precisar los mecanismos de comprobación de la actividad docente que empleará en la evaluación. Es indispensable informar de los acuerdos a los profesores participantes y entregar la ficha acumulativa e instructivo a cada profesor que desee participar en Carrera Magisterial.

El director del plantel deberá llevar una ficha acumulativa por cada participante, en donde se registrará con base en el rango de puntaje, la calificación asignada al desempeño del profesor. Así como también cada profesor llenará su ficha acumulativa siguiendo el mismo procedimiento.

El OEE tomará en consideración tanto la ficha acumulativa llenada por el profesor, como la elaborada por el director de la escuela. El OEE ubicará al profesor en la categoría del indicador que corresponda; a partir de la categoría en que fue ubicado en donde se le ha asignado un puntaje con base en el rango establecido para la categoría en cuestión. Como resultado de lo anterior se obtendrá la calificación de cada profesor, que será definitiva si no existe inconformidad de parte del profesor evaluado.

Los rangos de puntaje establecidos en las categorías para asignar la calificación, constituyen un valioso elemento que permite a los miembros del OEE determinar niveles de calidad en el cumplimiento del profesor.

Primer momento de Evaluación; el OEE calificará los indicadores 1.1 y 1.2 que se refieren a la Planeación del Proceso de Enseñanza Aprendizaje. Al finalizar se deberá asentar correctamente la evaluación emitida en la cédula de la primera etapa con las firmas correspondientes.

Segundo y Tercer momento de evaluación, se calificarán los aspectos de Desarrollo del Proceso de enseñanza-aprendizaje, participación en el funcionamiento de la escuela e interacción con la Escuela-Comunidad, así como el indicador 1.3 del primer aspecto.

Para evaluar el segundo momento, se consideran los aspectos mencionados en el punto 6 por el período de Septiembre a Enero, es decir el primer semestre del ciclo escolar. Se deberán asentar los puntajes en la Cédula de Evaluación de la segunda etapa con las firmas correspondientes.

Definiciones y Rangos de puntaje de los factores y subfactores de los indicadores a evaluar en Educación Primaria.

Para guiar la evaluación del Desempeño Profesional se han establecido cuatro aspectos con sus respectivos indicadores. Con base en ellos el OEE asignará la calificación que obtenga el profesor.

Planeación del Proceso de enseñanza-aprendizaje.

El proceso que se anticipa permite prever, por escrito en forma ordenada, la dosificación de objetivos o contenidos, por asignatura o materia de estudio, las actividades que se realizarán y los recursos didácticos que se emplearán

para lograr los objetivos o desarrollar los contenidos previstos, así como los criterios mecanismos e instrumentos de evaluación del aprendizaje y del seguimiento de lo planeado, esta previsión del trabajo docente puede ser anual, mensual, semanal y diario.

En caso de la Evaluación del Desempeño Profesional se considerarán la planeación anual y mensual.

Evaluación diagnóstica.

Es la exploración inicial que permite conocer el estado que guarda el alumno en relación con la materia que será objeto del aprendizaje y que suministra datos que permiten prever la posibilidad de que la materia en cuestión, conocimiento, habilidad, etc., pueda ser apreciada.

### Planeación del curso.

Esta planeación debe sustentarse tanto en la revisión cuidadosa de los programas correspondientes al grado, como la evaluación diagnóstica practicada al grupo. Se trata de planear qué, cómo, cuándo y qué resultados se concretarán para el proceso de enseñanza-aprendizaje. En la planeación deben quedar asentadas las actividades que el profesor realizará para homogeneizar al grupo y adecuación de los contenidos del programa escolar a nivel de los alumnos, a las condiciones de la escuela y a los recursos con que se cuenta.

### Planeación sistemática y periódica del trabajo Escolar.

Consiste en la organización de las actividades docentes que deberán realizarse durante el desarrollo de una unidad o una clase. Esta planeación requiere que el profesor estandarice su labor educativa e incorpore los ajustes necesarios en función de los resultados de su evaluación.

INDICADORES	CATEGORÍAS		
1.1 EVALUACIÓN DIAGNÓSTICA.	Al principio del curso, aplicó, revisó y calificó un instrumento de diagnóstico; interpretó y registró los resultados.  de 5 a 8 puntos.	Al principio del curso aplicó un instrumento de diagnóstico pero sólo interpretó los resultados.  de 1 a 4 puntos.	No realizó evaluación diagnóstica.  0 puntos.
1.2 PLANEACIÓN DEL CURSO.	Planeó el curso con base en la evaluación diagnóstica, estableciendo criterios de evaluación y mecanismos para el seguimiento de lo planeado.  de 4 a 6 puntos.	En su plan no consideró la evaluación diagnóstica, pero sí estableció criterios de evaluación y el mecanismo para el seguimiento de lo planeado.  de 1 a 3 puntos.	No elaboró plan de trabajo.  0 puntos.
1.3 PLANEACIÓN SISTEMÁTICA Y PERIÓDICA DEL TRABAJO ESCOLAR.	Planeó sistemática y periódicamente su trabajo escolar.  de 4 a 6 puntos.	Su planeación no fue constante.  de 1 a 3 puntos.	No realizó planeación sistemática.  0 puntos.

### Desarrollo del Proceso de Enseñanza- Aprendizaje.

Se considera al conjunto de etapas sucesivas en que concurren el alumno el contenido y el profesor, que permite al educando desarrollar la capacidad de establecer relaciones significativas de los datos y los hechos que suceden en su entorno y de actuar sistemáticamente sobre la realidad que le rodea. La enseñanza y el aprendizaje constituyen un proceso intencionado y sistemático que promueve no sólo la interacción del sujeto con el objeto de conocimiento, de manera que el primero adquiera conocimientos significativos y duraderos, sino también el desarrollo de habilidades, destrezas, hábitos, valores y actitudes, como resultado de la experiencia del alumno.

### Aplicación de Estrategias Didácticas.

Es el empleo de secuencias que determinan las situaciones didácticas concretas y específicas, por las que pasa el alumno como resultado de su

interacción cotidiana con los contenidos programáticos, medida por el profesor y los recursos de enseñanza.

Se entiende por situaciones didácticas a toda aquella actividad intencionada que permite al alumno adquirir nuevos conocimientos y/o desarrollar habilidades, destrezas, hábitos, valores y actitudes. Para calificar este indicador el OEE debe valorar el planteamiento de las situaciones didácticas, el desarrollo, el material didáctico empleado, la forma de evaluación, la comunicación del profesor con los alumnos, y las actividades de integración que desarrolla.

Evaluación de Aprendizaje no cognoscitivo de los Alumnos.

El profesor debe evaluar, además de los aspectos cognoscitivos presentes en los programas, el desarrollo de actitudes, habilidades y destrezas que conlleven la formación integral del educando.

Detección, Atención y/o Canalización de Alumnos con Problemas de Aprendizaje o Requerimientos de Nivelación.

Se refiere al proceso de conocimiento preciso de los educandos que muestran retraso escolar en relación con el desempeño promedio del grupo. Se consideran tanto el desarrollo de actividades de nivelación para los alumnos atrasados, como las actividades para detectar, y canalizar a los alumnos con requerimientos de educación especial.

Vinculación con los padres de familia.

Se refiere a la interacción en forma periódica que debe establecer el profesor con los padres de familia o tutores de los alumnos, con el propósito de informar del grado de aprovechamiento de sus hijos, de manera que conjuntamente se puedan consolidar logros y resolver los problemas que nacen como resultado del proceso de enseñanza - aprendizaje.

Cumplimiento de las Unidades Programáticas.

Cuando se realiza la planeación del curso se conjugan dos elementos importantes que son: el diagnóstico inicial, y el programa escolar, el primero representa el perfil académico real de los alumnos y el segundo, la propuesta de aprendizaje. Como fruto del diagnóstico, el profesor adecúa el programa a la realidad educativa a la que se enfrenta, lo cual no significa prescindir del programa ni abandonarlo.

Aprovechamiento Escolar.

La puntuación que se otorga al profesor en este indicador se determina con base en el promedio que obtenga su grupo. Es necesario aclarar que para la asignación de este puntaje los profesores serán ubicados en estratos de escuelas con condiciones socioeconómicas y culturales equivalentes. Esto con el fin de evitar que profesores que laboren en mejores condiciones tengan ventajas sobre aquéllos que realizan su trabajo en condiciones adversas. El examen para este indicador será administrado por la USEBEQ.

INDICADORES		CATEGORIAS	
2.1 Aplicación de estrategias didácticas	Desarrolló creativa y claramente las situaciones de aprendizaje, fundamentando su secuencia y formas de evaluar  de 5 a 10 puntos	Desarrolló las situaciones didácticas, pero sin fundamentar secuencias, ni formas de evaluación  de 1 a 4 puntos	No siguió un procedimiento didáctico durante el proceso  0 puntos
2.2 Evaluación del aprendizaje no cognoscitivo de los alumnos	Evaluó permanentemente el desarrollo de las actitudes y habilidades de sus alumnos utilizando los instrumentos adecuados e incorporó a la planeación las modificaciones necesarias  de 3 a 5 puntos	La evaluación del desarrollo de actitudes y habilidades de sus alumnos fue asistemática y no incorporó a la planeación las modificaciones necesarias  de 1 a 2 puntos	evaluó a sus alumnos sólo con el fin de asignar calificaciones  0 puntos
2.3 Detección, atención y/o canalización de alumnos con problemas de aprendizaje o requerimientos de nivelación	Detectó atendió o canalizó en su caso a los alumnos con requerimientos de nivelación o problemas de aprendizaje  de 3 a 5 puntos	sólo aplicó mecanismos para detectar alumnos con requerimientos de nivelación o con problemas de aprendizaje  de 1 a 2 puntos	No aplicó mecanismos para detectar a alumnos con requerimientos de nivelación o con problemas de aprendizaje  0 puntos
2.4 Vinculación con padres de familia	Se reunió una vez al término de cada unidad con padres para informar sobre los avances grupales e individuales y brindó orientación psicopedagógica  de 1 a 2 puntos	Realizó cuando menos tres reuniones con los padres durante el curso para reportar los avances grupales e individuales y orientar sobre aspectos psicológicos  de 1 a 2 puntos	Realizó menos de tres reuniones con los padres de familia  0 puntos
2.5 Cumplimiento de las unidades programáticas	Cubrió todas las unidades programáticas considerando los resultados de la evaluación diagnóstica, las características del grupo, circunstancias y grado de dificultad de las actividades  de 3 a 5 puntos	Cubrió todas las unidades programáticas sin tomar en cuenta los resultados de la evaluación diagnóstica ni las características del grupo  de 1 a 2 puntos	Cubrió parcialmente el contenido de las unidades programáticas  0 puntos

### Participación en el Funcionamiento de la Escuela.

Participación en el funcionamiento de la escuela se entiende la asistencia, puntualidad, la observancia de la normatividad, participación en los órganos colegiados y en comisiones, mejoramiento de los recursos técnicos y materiales que permiten el desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje y el logro de los objetivos programáticos.

#### Asistencia.

Es la concurrencia cotidiana del profesor a la escuela en la que presenta sus servicios frente al grupo asignado. Se obtendrá 8 puntos siempre que el profesor tenga un 95% de asistencia como mínimo. En el caso de que el docente obtenga un porcentaje de asistencia menor a éste, tendrá 0 puntos.

#### Puntualidad.

Es la cualidad de asistir en el horario establecido para el desarrollo del trabajo escolar, de conformidad con el reglamento correspondiente. Se asignarán 4 puntos si el profesor tiene 95% de puntualidad como mínimo. Si tiene un porcentaje menor de puntualidad, tendrá 0 puntos.

#### Observancia de la Normatividad Institucional Técnica-Administrativa.

Comprende el conjunto de reglas que permiten orientar con precisión la adecuada marcha de la escuela.

#### Participación en Reuniones Técnico-Pedagógicas.

Es la participación del docente en reuniones y actividades efectuadas para analizar y emitir recomendaciones para mejora en trabajo académico y la actualización y superación cultural y profesional. Se debe valorar la actividad creativa y propositiva del profesor, así como la cooperación en las comisiones que se le asignen.

#### Participación en la Realización de Actividades Cívicas, de Salud y Culturales de la Escuela.

Comprende el trabajo que lleve a cabo el profesor al organizar y conducir actividades que fomenten el amor a la Patria, la práctica de juegos

organizados que impliquen ejercicio físico, la prevención de enfermedades, la conservación y el mejoramiento del medio ambiente y la preservación de la identidad y la cultura nacional.

Buen uso y mejoramiento de las instalaciones y equipo de la escuela.

Es de que sus alumnos y él mismo empleen los recursos físicos con que cuenta el plantel para los fines a que se hayan destinado, y de que todos se corresponsabilicen de su mantenimiento preventivo previamente y su mejoramiento.

INDICADORES	ASIGNACIÓN DE PUNTOS.	
	SI	NO
1. Asistencia	8 puntos	0 puntos
2. Puntualidad	4 puntos	0 puntos
3. Observancia de la normatividad institucional técnico-administrativa	1 ó 2 puntos	0 puntos
4. Participación en reuniones técnico-pedagógicas	de 1 a 6 puntos	0 puntos
5. Participación en la realización de actividades cívicas, de salud y culturales de la escuela	1 ó 2 Puntos	0 puntos
6. Buen uso y mejoramiento de las instalaciones y equipo de la escuela	1 ó 2 puntos	0 puntos

Participación de la interacción Escuela-Comunidad.

Es la integración comprometida del profesor con los padres de familia, los directivos de la escuela, compañeros de trabajo y los alumnos del plantel, para el mejoramiento de las relaciones de la escuela con su comunidad a través de la organización y conducción de tareas que permitan promover el compromiso de la comunidad para el mantenimiento y la ampliación de la infraestructura material y técnica de la escuela, así como para el mejoramiento de la comunidad.

Fomento de la relación Escuela-Comunidad.

Es el desarrollo de actividades, tanto académicas como culturales, para el mejoramiento de las relaciones familiares de los alumnos, a través de la orientación a los padres de familia. Es importante considerar acciones para promover el compromiso de los padres de familia, vecinos y autoridades estatales, municipales etc. en el mejoramiento de la comunidad como las campañas, mejoramiento de la infraestructura de la escuela, etc.

Se evalúa en tres momentos, al inicio de clase, a la mitad del ciclo escolar y

al final del período de clases; se consideran cuatro aspectos siendo estos:

Planeación del proceso de enseñanza-aprendizaje, desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje, participación en el funcionamiento de la escuela y la participación en la integración escuela comunidad. Dentro del aspecto de desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje, se contempla una evaluación a los alumnos para conocer el aprovechamiento escolar.

Participación e ingreso.

Podrán participar en Carrera Magisterial para su ingreso, los profesores que tengan plaza inicial siendo ésta de su propiedad o provisional pero que no tenga titular. El profesor debe satisfacer los requisitos mínimos de antigüedad y grado académico que de acuerdo con la normatividad de Carrera Magisterial corresponda para preescolar, primaria y grupos afines.

NIVEL EDUCATIVO DE PREESCOLAR, PRIMARIA Y GRUPOS AFINES	
Nivel de Preparación Académica	Antigüedad ( Años )
Egresados de normal ( Planes 2 y 3 años )	10
Prestan Servicios en Zonas de Bajo Desarrollo	5
Egresados de la Normal ( Planes de 4 años)	6
Prestan Servicios en Zonas de Bajo Desarrollo	3
Egresados con Licenciatura de la U.P.N.	2
Prestan Servicios en Zonas de Bajo Desarrollo	1

NIVEL EDUCATIVO DE SECUNDARIA Y GRUPOS AFINES	
Nivel de Preparación Académica	Antigüedad ( Años )
Egresados de normal Superior Titulados	2
Prestan Servicios en Zonas de Bajo Desarrollo	0
No Titulados ( Pasante, con mínimo de 75% de créditos.)	3
Prestan Servicios en Zonas de Bajo Desarrollo	2

no podrán participar en el proceso de evaluación aquellos profesores que se ausenten injustificadamente de sus labores por 15 días hábiles o más, obtengan cambio de actividad en relación con los acuerdos presidenciales 754 o 529.

Los profesores que cambien de vertiente durante el ciclo escolar, no podrán ser evaluados en ninguna de las dos vertientes, por que no son compatibles los indicadores del desempeño y categorías del desempeño profesional en ambas.

Los profesores con doble plaza inicial podrán participar en las dos plazas dentro de carrera magisterial cumpliendo los requisitos en cada una de ellas.

El profesor con nombramiento por horas/semana/mes podrá participar cuando su nombramiento sea equivalente o mayor al número de horas de la plaza inicial, si obtiene su incorporación a Carrera Magisterial las horas de fortalecimiento curricular también se considerarán con el nivel salarial de Carrera Magisterial, respetando su derecho a no desempeñarlas frente a grupo.

Los participantes en la segunda vertiente deberán estar desempeñando sus funciones correspondientes en los centros de trabajo, zonas o sectores escolares, es importante señalar que lo anterior se refiere en forma específica a los profesores con categorías de directivos y de supervisión que están comisionados en otras funciones, los cuales no podrán participar, con excepción de la que está realizando funciones frente a grupo.

El personal directivo que se encuentre realizando funciones frente a grupo podrá optar por participar en Carrera Magisterial en la primera vertiente debiendo cumplir con los requisitos establecidos. De ser incorporados a carrera magisterial, se regularizará su plaza a la de profesor frente a grupo.

El personal directivo los conceptos de carrera magisterial no podrá percibir la compensación por la dirección y supervisión de fortalecimiento curricular.

Al personal que se incorpore en los niveles "B" o "C" no se le podrá pagar el importe de los conceptos de maestría y doctorado.

Los estudios de maestría o doctorado realizados en instituciones no formadoras de docentes, se tomarán en cuenta únicamente para el puntaje del factor de grado académico, pero no se considerarán para la ubicación de los niveles "B" o "C" del Tabulador de Carrera Magisterial.

A partir del ciclo escolar 1995-1996 no habrá incorporaciones automáticas. Por lo que el profesor que esté voluntariamente en el esquema de Educación Básica y desee incorporarse a Carrera Magisterial deberá ser evaluado.

**Incidencias de los profesores incorporados en Carrera Magisterial.**

Los profesores con nombramiento por hora/semana/mes, que estén incorporados a carrera magisterial y se les otorguen horas adicionales, éstas podrán ser incorporadas al programa a partir del inicio del siguiente ciclo

escolar, siempre y cuando se trate de las mismas materias o afines con las que imparte, y llene cédulas de inscripción para cada ciclo.

El personal incorporado a Carrera Magisterial, que haya disfrutado de una licencia sin goce de sueldo, reanuda labores en la categoría y nivel salarial que haya tenido asignado al momento de iniciar la licencia.

El personal Incorporado a Carrera Magisterial, que obtenga una beca, comisión, cambio de actividad o disfrute de los acuerdos presidenciales N° 754 o 529, continuará percibiendo sus remuneraciones derivadas de la incorporación y el tiempo autorizado para disfrutar de estas prestaciones, no se computará como tiempo efectivo de servicios para futuras promociones a Carrera Magisterial.

El personal que durante el ciclo escolar correspondiente se ausente injustificadamente por 15 días hábiles o más, tenga licencia sin goce de sueldo de 15 días hábiles sin goce de sueldo o más, obtenga beca-comisión, deje de prestar servicios por los acuerdos presidenciales 754 ó 529 , cambio de actividad por dictamen del I.S.S.S.T.E. no podrán participar en ese año escolar en la Carrera Magisterial, así como también no se considerará como año efectivo de permanencia.

Al personal que desarrolla la función frente a grupo y quien desarrolla la función directiva que se le autorice cambio de adscripción de un Estado a otro Estado de la República, de no existir tal plaza en el Estado receptor, previa conformidad del trabajador expresada en su solicitud de cambio, el movimiento se realizará con plaza inicial docente o directiva, sin Carrera Magisterial, conservando su derecho a recuperar automáticamente su plaza de Carrera Magisterial sin que se someta a una nueva evaluación, asimismo, previa conformidad del trabajador expresada en su solicitud de cambio, se podrá realizar su cambio por una plaza de menor nivel.

Los profesores que laboren en zonas de bajo desarrollo y que se cambien a zonas sin esa denominación o viceversa, después de haber obtenido un nivel de Carrera Magisterial se ajustarán a los años de permanencia de las zonas donde se transfieran.

Los profesores frente a grupo, directivos y de supervisión incorporados a Carrera Magisterial que se les otorguen promociones de tipo administrativo no se les asignará su nivel de Carrera Magisterial en la plaza que esté cubriendo, en tanto no cuente con el dictamen escalafonario definitivo correspondiente.

Al personal incorporado a Carrera Magisterial, que se le dictamine a su favor una categoría escalafonaria, su nueva plaza conservará el nivel salarial de Carrera en que se encontraba.

Los profesores que cambien de vertiente, deberán cubrir en su nueva categoría, los años de permanencia que marca en los lineamientos en vigor, independientemente de los años de permanencia que hayan cubierto en su categoría anterior. Si el cambio se realiza en el periodo de Septiembre a Diciembre, se considerará, su primer año de permanencia en la nueva del programa a partir del mes de Septiembre de ese año; si el cambio se lleva a cabo en el periodo de Enero a Julio, su primer año de permanencia en la nueva vertiente será con efectos de Septiembre posterior al movimiento.

Promociones.

Podrán participar en Carrera Magisterial para su ingreso, los profesores que tengan plaza inicial siendo ésta de su propiedad o provisional pero que no tenga titular. El profesor debe satisfacer los requisitos mínimos de antigüedad y grado académico que de acuerdo con la normatividad de Carrera Magisterial corresponda para preescolar, primaria y grupos afines.

NIVEL EDUCATIVO DE PREESCOLAR, PRIMARIA Y GRUPOS AFINES	
Nivel de Preparación Académica	Antigüedad (Años)
Egresados de normal ( Planes 2 y 3 años )	10
Prestan Servicios en Zonas de Bajo Desarrollo	5
Egresados de la Normal ( Planes de 4 años)	6
Prestan Servicios en Zonas de Bajo Desarrollo	3
Egresados con Licenciatura de la U.P.N.	2
restan Servicios en Zonas de Bajo Desarrollo	1

NIVEL EDUCATIVO DE SECUNDARIA Y GRUPOS AFINES	
Nivel de Preparación Académica	Antigüedad (Años)
Egresados de normal Superior Titulados	2
Prestan Servicios en Zonas de Bajo Desarrollo	0
No Titulados ( Pasante, con mínimo de 75% de créditos.)	3
Prestan Servicios en Zonas de Bajo Desarrollo	2

no podrán participar en el proceso de evaluación aquellos profesores que se ausenten injustificadamente de sus labores por 15 días hábiles o más, obtengan cambio de actividad en relación con los acuerdos presidenciales 754 o 529.

Los profesores que cambien de vertiente durante el ciclo escolar, no podrán ser evaluados en ninguna de las dos vertientes, por que no son compatibles

los indicadores del desempeño y categorías del desempeño profesional en ambas.

Los profesores con doble plaza inicial podrán participar en las dos plazas dentro de carrera magisterial cumpliendo los requisitos en cada una de ellas.

El profesor con nombramiento por horas/semana/mes podrá participar cuando su nombramiento sea equivalente o mayor al número de horas de la plaza inicial, si obtiene su incorporación a Carrera Magisterial las horas de fortalecimiento curricular también se considerarán con el nivel salarial de Carrera Magisterial, respetando su derecho a no desempeñarlas frente a grupo.

Los participantes en la segunda vertiente deberán estar desempeñando sus funciones correspondientes en los centros de trabajo, zonas o sectores escolares, es importante señalar que lo anterior se refiere en forma específica a los profesores con categorías de directivos y de supervisión que están comisionados en otras funciones, los cuales no podrán participar, con excepción del que está realizando funciones frente a grupo.

El personal directivo que se encuentre realizando funciones frente a grupo podrá optar por participar en Carrera Magisterial en la primera vertiente debiendo cumplir con los requisitos establecidos. De ser incorporados a carrera magisterial, se regularizará su plaza a la de profesor frente a grupo.

El personal directivo los conceptos de carrera magisterial no podrá percibir la compensación por la dirección y supervisión de fortalecimiento curricular.

Al personal que se incorpore en los niveles "B" o "C" no se le podrá pagar el importe de los conceptos de maestría y doctorado

Los estudios de maestría o doctorado realizados en instituciones no formadoras de docentes, se tomarán en cuenta únicamente para el puntaje del factor de grado académico, pero no se considerarán para la ubicación de los niveles "B" o "C" del Tabulador de Carrera Magisterial.

El profesor que esté voluntariamente en el esquema de Educación Básica y desee incorporarse a Carrera Magisterial deberá ser evaluado.

Incidencias de los profesores incorporados en Carrera Magisterial.

Los profesores con nombramiento por hora/semana/mes, que estén incorporados a carrera magisterial y se les otorguen horas adicionales, éstas

podrán ser incorporadas al programa a partir del inicio del siguiente ciclo escolar, siempre y cuando se trate de las mismas materias o afines con las que imparte, y llene cédulas de inscripción para cada ciclo.

El personal incorporado a Carrera Magisterial, que haya disfrutado de una licencia sin goce de sueldo, reanuda labores en la categoría y nivel salarial que haya tenido asignado al momento de iniciar la licencia.

El personal Incorporado a Carrera Magisterial, que obtenga una beca, comisión, cambio de actividad o disfrute de los acuerdos presidenciales N° 754 o 529, continuará percibiendo sus remuneraciones derivadas de la incorporación y el tiempo autorizado para disfrutar de estas prestaciones, no se computará como tiempo efectivo de servicios para futuras promociones a Carrera Magisterial.

El personal que durante el ciclo escolar correspondiente se ausente injustificadamente por 15 días hábiles o más, tenga licencia sin goce de sueldo de 15 días hábiles sin goce de sueldo o más, obtenga beca-comisión, deje de prestar servicios por los acuerdos presidenciales 754 ó 529, cambio de actividad por dictamen del I.S.S.S.T.E. no podrán participar en ese año escolar en la Carrera Magisterial, así como también no se considerará como año efectivo de permanencia.

Al personal que desarrolla la función frente a grupo y quien desarrolla la función directiva que se le autorice cambio de adscripción de un Estado a otro Estado de la República, de no existir tal plaza en el Estado receptor, previa conformidad del trabajador expresada en su solicitud de cambio, el movimiento se realizará con plaza inicial docente o directiva, sin Carrera Magisterial, conservando su derecho a recuperar automáticamente su plaza de Carrera Magisterial sin que se someta a una nueva evaluación, asimismo, previa conformidad del trabajador expresada en su solicitud de cambio, se podrá realizar su cambio por una plaza de menor nivel.

Los profesores que laboren en zonas de bajo desarrollo y que se cambien a zonas sin esa denominación o viceversa, después de haber obtenido un nivel de Carrera Magisterial se ajustarán a los años de permanencia de las zonas donde se transfieran.

Los profesores frente a grupo, directivos y de supervisión incorporados a Carrera Magisterial que se les otorguen promociones de tipo administrativo no se les asignará su nivel de Carrera Magisterial en la plaza que esté cubriendo, en tanto no cuente con el dictamen escalafonario definitivo correspondiente.

Al personal incorporado a Carrera Magisterial, que se le dictamine a su favor una categoría escalafonaria, su nueva plaza conservará el nivel salarial de Carrera en que se encontraba.

Los profesores que cambien de vertiente, deberán cubrir en su nueva categoría, los años de permanencia que marca en los lineamientos en vigor, independientemente de los años de permanencia que hayan cubierto en su categoría anterior. Si el cambio se realiza en el periodo de Septiembre a Diciembre, se considerará, su primer año de permanencia en la nueva del programa a partir del mes de Septiembre de ese año; si el cambio se lleva a cabo en el periodo de Enero a Julio, su primer año de permanencia en la nueva vertiente será con efectos de Septiembre posterior al movimiento.

Promociones.

Para lograr la promoción en carrera magisterial, se deberá cumplir satisfactoriamente con la evaluación global de los cinco factores y con la permanencia establecida para cada nivel del programa, según se especifica en la siguiente tabla.

NIVEL EDUCATIVO DE PREESCOLAR, PRIMARIA Y GRUPOS AFINES						
NUMERO DE AÑOS DE PERMANENCIA FRENTE A GRUPO PARA PROMOVERSE						
Preparación Académica	Niveles					Años de Permanencia
	A	B	C	D	E	
Egresados de Normal con (planes de 2 y 3 años)	3	3	4	4		14
Prestan Servicios en Zonas de Bajo Desarrollo	2	2	2	2		8
Egresados de Normal con (planes de 4 años)	3	3	4	4		14
Prestan Servicios en Zonas de Bajo Desarrollo	2	2	2	2		8
Egresados de Normal o U.P.N. Licenciatura.	3	3	4	4		14
Prestan Servicios en Zonas de Bajo Desarrollo	2	2	2	2		8
Maestría		2	4	4		10
Prestan Servicios en Zonas de Bajo Desarrollo		2	2	2		6
Doctorado			4	4		8
Prestan Servicios en Zonas de Bajo Desarrollo			2	2		4

NIVEL EDUCATIVO DE SECUNDARIA Y GRUPOS AFINES						
NÚMERO DE AÑOS DE PERMANENCIA FRENTE A GRUPO PARA PROMOVERSE						
Preparación Académica	Niveles					Años de Permanencia
	A	B	C	D	E	
Egresados de Normal Superior o Equivalente Titulado	3	3	4	4		14
Prestan Servicios en Zonas de Bajo Desarrollo	2	2	2	2		8
Egresados de Normal Superior o Equivalente no Titulado ( 75% de créditos )	3	3	4	4		14
Prestan Servicios en Zonas de Bajo Desarrollo	2	2	2	2		8
Maestría		2	4	4		10
Prestan Servicios en Zonas de Bajo Desarrollo		2	2	2		6
Doctorado			4	4		8
Prestan Servicios en Zonas de Bajo Desarrollo			2	2		4

Años de permanencia efectivos.

Únicamente se consideran como años efectivos de permanencia, aquéllos en que los profesores no hayan incurrido en algunas de las siguientes incidencias durante el ciclo escolar; ausencias injustificadas por 15 días hábiles o más, beneficiarios de los acuerdos presidenciales 754 ó 529, y quienes obtengan cambio de actividad por dictamen del I.S.S.S.T.E.

Los profesores incorporados a Carrera Magisterial que reciban una beca o sean comisionados en funciones distintas al programa, tampoco se les computará como tiempo efectivo de permanencia, en el periodo autorizado para tales efectos.

Sí se considera como año efectivo de permanencia a los profesores cualquiera de los siguientes cambios de adscripción sin interrupción del servicio: de una escuela a otra dentro de la misma zona escolar, de una zona escolar a otra dentro del estado, de una entidad federativa a otra.

Los profesores que cambien de vertiente, para poder promoverse deberán cumplir con el total de años establecidos para el nivel en la nueva vertiente en que participan, independientemente de los que acumularon en la vertiente original.

Precisiones para el nivel "BC"

Este beneficio tendrá vigencia hasta el 30 de junio de 1997, fecha en la que la generación de 1992-1993 debió haber concluido sus estudios y obtener el

Título de la Licenciatura preescolar o primaria de la Universidad Nacional Pedagógica.

Los profesores incorporados al nivel "BC", así como los que se ubiquen en tal nivel entre el 1º de Marzo de 1993 y hasta el 1º de Septiembre de 1997, únicamente podrán incorporarse con una plaza al nivel "BC"

Por otra parte, si con posterioridad a dicha incorporación obtienen otra plaza, podrán solicitar incorporar ésta al nivel "A" del programa, siempre y cuando

cumplan con los requisitos establecidos y obtengan dictamen favorable en la evaluación global.

Profesores que tienen derecho a ubicarse en el nivel "BC"

Los profesores que se incorporaron al esquema de Educación Básica en la plaza de tiempo completo mixto, hasta su última etapa en marzo de 1993.

Los Profesores que hayan obtenido el Título en la Licenciatura de Preescolar o Primaria de la Universidad Pedagógica Nacional, con posterioridad al 1º de Marzo de 1993 y hasta el 30 de Junio de 1997.

Los profesores con Normal Básica que están inscritos en la UPN en la Licenciatura de preescolar o primaria hasta el 1º de Septiembre de 1992 que no se han incorporado al programa, podrán incorporarse al nivel "BC" una vez que se titulen, a partir del inicio de ciclo escolar posterior a la fecha de titulación.

Profesores que no podrán ubicarse en el, nivel "BC"

Los profesores titulados de la UPN que tenían doble plaza y que por ello o por su decisión personal no ejercieron su derecho de incorporación al Esquema de Educación Básica antes del 1º de marzo de 1993.

Quienes hayan terminado sus estudios de Licenciatura de preescolar o primaria de la UPN en Septiembre de 1992 o antes y no se titularon hasta el 1º de Septiembre de 1994.

Los profesores que hayan estado inscritos en la Licenciatura de preescolar o primaria de la UPN antes de septiembre de 1992 y que dejaron de estudiar un ciclo escolar o más.

Los Profesores que se inscriban en la U. P. N. con fechas posteriores al ciclo escolar 1992-1993.

El sistema de carrera magisterial, es un buen esquema, que reconoce la preparación profesional individual y la calidad de su trabajo. Anteriormente, un profesor egresado de la Escuela Normal con plan de dos o tres años, percibía el mismo salario y prestaciones que un profesor con licenciatura egresado de la UPN.

En las empresas de la iniciativa privada, que desarrollan actividades con altos niveles de tecnología, tienen implementados sistemas de administración que permiten evaluar en forma precisa el desempeño de cada trabajador a través de esquemas como evaluación de puestos, evaluación del desempeño, administración por resultados etc.

Un sistema como carrera magisterial o como los sistemas utilizados en la iniciativa privada, generan como resultado la mejora continua en la calidad de los servicios o productos, pero es importante una administración adecuada de estos procesos, para que no se pierdan la finalidad principal así como también modificarlos, actualizarlos y cambiarlos para mantener la motivación de los participantes.

El proceso de Carrera Magisterial en el Estado de Querétaro, ha tenido una buena administración, desde su implementación en 1993. Se han conciliado las bases de datos entre la Coordinación Nacional de Carrera Magisterial y la USEBEQ, no encontrándose diferencias importantes.

Se han presentado pocos casos de profesores que han gozado en forma temporal de Carrera Magisterial sin tener derecho.

El Gobierno del Estado está realizando grandes esfuerzos en el aspecto político, económico y administrativo, para responder a la demanda creciente de la sociedad, pero es necesario que el Gobierno Federal implemente un nuevo esquema de asignación de recursos, para que el Gobierno del Estado tenga mayores espacios de actuación y que no esté sujeto a las radicaciones en forma mensual del Gobierno Central.

Para que el Gobierno del Estado responda a los grandes compromisos que han nacido como resultado de la transferencia de la educación básica, es indispensable un nuevo mecanismo para fijar el presupuesto para educación, así como una mayor libertad para participar en la elaboración de planes y programas.

Con los elementos anteriores realmente se realizará un verdadero proceso de descentralización con autoridad y poder que requiere el Estado.

Si no se dan los elementos anteriores, el proceso de descentralización que cumpla con los requisitos de federalización, únicamente será un proceso de descentralización administrativa como: procesar nómina, hojas de servicios, credenciales, reclamos de nómina, administrar el escalafón, operar Carrera Magisterial, etc.

Es importante considerar que el Gobierno del Estado desde el 18 de mayo de 1992, ha realizado avances importantes en cuanto a la operación de USEBEQ, y esto se puede notar en la atención que se le proporciona al profesor en los trámites administrativos, así como en el control de plazas y recursos materiales.

## 27.- PRINCIPALES EFECTOS DE LA FEDERALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA.

El resultado de la Federalización de la Educación Básica ha implicado para el Estado de Querétaro, asumir una serie de actividades operativas que antes realizaba la Secretaría de Educación Pública como: procesos administrativos, proceso y pago de la nómina a los profesores y al personal de apoyo a la educación, control de plazas, control y supervisión del proceso educativo, control de las radicaciones, administración de los asuntos laborales individuales y colectivos con la sección 24 del SNTE y la más importante de todas, ahora el Gobierno del Estado, es el responsable de generar la respuesta a la demanda educativa de la sociedad queretana.

Desde la descentralización del sistema educativo se han estado revisando las condiciones generales de trabajo del personal transferido, entre el

## 1.- MARCO JURÍDICO LATINOAMERICANO.

En la última década, en el Continente Americano, algunos de los países más importantes han tenido que modificar su régimen jurídico, con la finalidad de generar respuestas a una sociedad cada vez más demandante en cuanto al servicio educativo como son: Argentina (1994), Bolivia (1994), Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1993), Guatemala (1985), México (1992), Nicaragua (1987-1995), Panamá (1995), Paraguay (1992), Perú (1993).<sup>162</sup>

## 2.- MARCO JURÍDICO DEL ANMEB.

La lucha de clases que se desarrolla en el siglo XIX en nuestro país, constituye un movimiento liberal social que se consolida formalmente con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917.<sup>163</sup>

Este movimiento buscaba un nuevo orden político, económico, social y cultural, que soportara la creación de un Estado de Derecho, basado en la soberanía de los mexicanos, la subordinación del poder a la Ley, la formación de un régimen de libertades para los individuos, constituía una serie de principios que para establecerse, debían de cambiarse o abolirse el orden social de privilegios concentrados en la iglesia y el ejército. Con la influencia fundamentalmente de la basta cultura filosófica, política e ideológica desarrollada en los países europeos como: Francia, España, Italia, Inglaterra y Alemania.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación,<sup>164</sup> la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga, El Decreto del 7 de junio de 1992, mediante el cual se crea el Organismo Descentralizado USEBEQ,<sup>165</sup> Reglamento General de los

---

<sup>162</sup>*Confederación de Educadores Americanos*, Instituto de Estudios Sindicales de América A.C, Educación y Diversidad Cultural, Cuaderno 2, México, 1997., pp. 15 a 18.

<sup>163</sup>*Secretaría de Gobernación*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Congreso Constituyente 1916-1917, Diario de Debates, Gobierno del Estado de Querétaro, México ,pp. 681 a 655

<sup>164</sup>*Diario Oficial de la Federación del día 13 de julio 1993.*

<sup>165</sup>*La Sombra de Arteaga, del 7 de junio de 1992* Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, decreto por el que se crea el organismo descentralizado: “ Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado de Querétaro ( USEBEQ ), pp. 377.

---

Consejos de Educación del Estado de Querétaro,<sup>166</sup> la Ley de Educación del Estado de Querétaro,<sup>167</sup> conforman el marco jurídico de mi análisis sobre el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en el Estado de Querétaro.<sup>168</sup>

En el Artículo 3° Constitucional, se han establecido los lineamientos jurídicos que fundamentan y orientan el Sistema Educativo Nacional en todos los niveles y modalidades. El Artículo en cuestión establece entre otros rubros importantes, lo siguiente: “ que todo individuo tiene derecho a recibir educación y que el Estado-Federación, los Estados y Municipios, impartirán educación Preescolar, Primaria y Secundaria”. Así como también establece que la educación en los niveles de primaria y secundaria son obligatorias.

Por lo tanto, el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal y Municipal están obligados a proporcionar el servicio educativo en los niveles de primaria y secundaria y los mexicanos están obligados a cursar los niveles educativos antes establecidos.

De acuerdo con el Artículo 3° Constitucional, 37 de la LGE, 4 de la CPELSQ, y 36 de LEEQ, el Sistema de Educación Básica transferido está conformado por los niveles siguientes: Preescolar, Primaria y Secundaria, adicional a lo anterior, también se transfirió el nivel de educación Inicial y Especial aún cuando en la LGE, en el Artículo 39 menciona que estos niveles quedarán comprendidos en el Sistema Educativo Nacional.

Por lo tanto, el Gobierno Federal, de acuerdo con el Artículo 3° Constitucional, no asume la obligatoriedad de impartir educación Preescolar, Inicial y Especial. Sin embargo, en la LGE, en el Artículo 13, se determina la responsabilidad para que el Estado de Querétaro proporcione el servicio educativo en los niveles de Inicial y Especial.

---

<sup>166</sup> *La sombra de Arteaga del día 17 de junio de 1993*, periódico oficial del gobierno del Estado de Querétaro de Arteaga. Reglamento general de los consejos de educación del Estado de Querétaro.

<sup>167</sup> *La Sombra de Arteaga del día 15 de agosto de 1996*, periódico oficial del gobierno del Estado de Querétaro de Arteaga Ley de Educación del Estado de Querétaro, pp.519 a 535.

<sup>168</sup> *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, se firmó el 18 de mayo de 1992, entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Querétaro. Este acuerdo fue firmado por todos los Gobernadores de cada uno de los Estados que integran la Federación.

---

PRINCIPALES INDICADORES DE USEBEQ. DEL CICLO ESCOLAR 1998-99.					
NIVEL EDUCATIVO	DESERCIÓN	REPROBACIÓN	EGRESIÓN	ATENCIÓN DEMANDA	EFICIENCIA TERMINAL
PRIMARIA GENERAL.	2.90	7.01	95.37	100	95.37
PRIMARIA INDÍGENA.	4.53	6.40	98.99	100	74.94
SECUNDARIA GENERAL.	4.87	27.74	80.16	80	64.15
SECUNDARIA TÉCNICA.	8.38	29.69	60.80	80	60.42
TELE-SECUNDARIA	6.78	9.79	93.83	80	72.21

FUENTE. USEBEQ. Estadística de fin de cursos 1998-1999.

En relación con Educación Inicial y Especial, el Estado no está cumpliendo con el compromiso, de acuerdo con los siguientes datos.

En el Estado se tienen tres Centros de Desarrollo Infantil ( CENDI), donde se imparte educación Inicial, dos centros se encuentran ubicados en el Municipio de Querétaro y uno en el Municipio de San Juan del Río y albergan a 584 niños cuya edad fluctúa entre los 42 días de nacido y los 6 años de edad.

Los alumnos son hijos del personal docente y administrativo que presta sus servicios en el organismo descentralizado ( USEBEQ ).

El nivel educativo Inicial no está abierto a la sociedad en general, únicamente para el personal de USEBEQ, obviamente la demanda no está cubierta.

El Gobierno Federal y el Gobierno Estatal deben hacer esfuerzos sumamente importantes para modificar los indicadores arriba señalados y los que se muestran en los Anexos, con la finalidad de cumplir con el precepto Constitucional del Artículo 3º, en cuanto al principio de obligatoriedad, Equidad, Igualdad para los mexicanos para tener oportunidad y recibir educación básica.

Con el nuevo Federalismo Educativo, el Gobierno Federal, se mantiene como rector de la Política Educativa Nacional.

A través de la Secretaría de Educación Pública, deberá vigilar, que en toda la República se cumpla con lo estipulado en el Artículo 3º constitucional, la Ley General de Educación y de sus disposiciones normativas y reglamentarias, asegurando así el carácter nacional de la educación y conservando las siguientes atribuciones:

1º.- El Artículo 3º constitucional y 12, 48, de la Ley General de Educación establecen en forma exclusiva al Gobierno Federal para la determinación de los planes y programas de estudio aplicables y obligatorios en toda la República, en los niveles de educación primaria, secundaria y normal.

Es importante hacer notar que en los tres artículos arriba citados, se establece que se tomará en cuenta la opinión de las autoridades educativas así como también a los diversos sectores sociales que estén involucrados en la educación.

Considero que el planteamiento debe ser en términos de que los planes y programas de estudio se deben realizar con la participación conjunta comprometida del Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Querétaro, Gobiernos Municipales y los sectores sociales involucrados, para lo cual, es importante que los implicados conozcan o sean capacitados en procesos educativos, con la finalidad de lograr los objetivos y evitar que algunos partidos políticos, instituciones, organismos, grupos etc., tomen esto como bandera para hacer proselitismo en su propio beneficio.

Con lo anterior, podemos lograr una participación de la sociedad y obtener planes y programas de acuerdo con las necesidades de nuestro Estado y conservar la integración, objetivos y fines nacionales.

De acuerdo con mi experiencia personal, cuando el ser humano participa en forma responsable, generalmente se compromete, porque tiene un mayor

conocimiento del por qué, y el para qué de las cosas en las cuales se le involucra.

Las autoridades educativas locales y los sectores que participan, podrán opinar en términos del Artículo 48 de la LGE, pero el Gobierno Central tomará la decisión de incluir o no las propuestas.

De lo antes expuesto, se desprende que la Federación ha descentralizado la educación básica pero en forma extremadamente limitada, ya que el Estado únicamente tendrá la responsabilidad de operar; pero no de tomar decisiones en el proceso educativo.

El Gobierno Federal mantiene el control en los renglones más importantes como son: la determinación de los planes y programas de estudio en el ámbito nacional, asignación presupuestal, ampliación de presupuesto, asignación de recursos para carrera magisterial, recursos para programas compensatorios (son los parches de nuestro sistema educativo), asignación de nuevas plazas para personal docente y personal administrativo.

Es imposible que un Estado como Querétaro, logre modificar y mantener la consistencia de los indicadores educativos, cuando el espacio para tomar decisiones es extremadamente reducido y la demanda de este servicio crece en forma geométrica y el presupuesto en forma aritmética.

El presupuesto actual únicamente alcanza para cubrir la nómina del personal y representa el 97% del total del presupuesto.

El proporcionar un servicio educativo a la sociedad con características de calidad se requiere de:

Una planificación familiar urgente, en el país y el Estado de Querétaro, ya no es posible continuar con el nivel de crecimiento de la población, capacitar al profesor en forma continua, eliminar las dobles plazas en forma paulatina, capacitar a la estructura de jefes de sector y supervisores hasta que trabajen para modificar los indicadores educativos, un presupuesto mucho mayor de lo que representa la nómina actual de los trabajadores al servicio de la educación, a los profesores comisionados a diferentes instituciones del mismo sistema de gobierno, no les debe pagar doble sueldo (un sueldo en USEBEQ y el otro en la dependencia donde están comisionados), reducir la estructura de las oficinas de USEBEQ, reducir las desviaciones

presupuestales para hacer frente a compromisos de tipo administrativo, más que de tipo educativo.

Con relación a los profesores que están comisionados, yo recomiendo que se queden en las instituciones actuales, ya que sus características y experiencias son de mayor utilidad que en educación.

Para tener un proceso de enseñanza-aprendizaje de calidad, se deben tomar en cuenta las expectativas que tiene la sociedad, considerando su situación geográfica, económica, política, social y cultural ( Nuevo León tiene necesidades y requerimientos diferentes a nuestro Estado).

Otro de los puntos nuevos a considerar en el mismo Artículo 3º es con relación a que las autoridades educativas del Estado de Querétaro y la sociedad civil pueden ahora emitir sus opiniones con relación a los planes y programas de estudio y la SEP a su juicio las podrá considerar, o no, los planteamientos en este renglón. Lo anterior ha tenido pocas repercusiones en el proceso educativo del Estado.

La participación del Estado de Querétaro en los planes y programas de estudio, no sólo es necesario, sino indispensable, para lograr hacer un traje a la medida de los requerimientos de la sociedad queretana, cuidando los aspectos de fortalecimiento de los principios y valores nacionales.

Para lograr una mejoría en el proceso de enseñanza -aprendizaje las simples opiniones no bastan, es necesaria la participación directa del Estado de Querétaro con la SEP, en la elaboración de los planes y programas de estudio en relación con nuestras necesidades regionales, de esta forma, estaremos iniciando un verdadero proceso participativo y democrático en este sentido.

Si el Gobierno Federal a través de la SEP elabora los planes y programas de estudio para toda la República y determina el calendario escolar (en el ciclo escolar 1996-97 está firmado por el Secretario del ramo y el Secretario General del SNTE), con estos dos elementos, el Gobierno Central está determinando las actividades así como la forma de realizarlas y la jornada de trabajo, por lo cual, el patrón debe continuar siendo el titular de la SEP de acuerdo con el Artículo 2º de la LFTSE y 10 de la LFT.

En el ANMEB y en Artículo 12 de la Ley General de Educación se reglamentan de manera específica, las atribuciones en materia de educación básica del Ejecutivo Federal:

- a.- Determinar los planes y programas de estudio de primaria, secundaria y normal para toda la República.
- b.- Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República.
- c.- Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos con la participación de los diversos sectores sociales.
- d.- Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y secundaria.
- e.- Fijar lineamientos para el uso de material educativo para la educación primaria y secundaria.
- f.- Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica.
- g.- Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que formulen los particulares.
- h.- Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias.
- i.- Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deben ajustarse la Constitución y el funcionamiento de los Consejos de Participación Social.
- j.- Realizar la planeación y programación global del Sistema Educativo Nacional.
- k.- Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica.

En el Artículo 51 de la LGE, se establece que el calendario contendrá 200 días de clase para los educandos.

Con esta facultad que el Gobierno Federal mantiene está determinando la jornada de trabajo para los profesores y personal administrativo que prestan sus servicios en este nivel educativo.

Por lo antes expuesto, en cuanto al principio de subordinación jurídica de los trabajadores de la educación está con relación al Gobierno Federal (Titular de la SEP) y el Estado de Querétaro ( las autoridades educativas de USEBEQ ) es únicamente representante del patrón en términos del Artículo 11 de la LFT.

Un punto importante y nuevo que se estableció en el ANMEB y que posteriormente fue plasmado en la LGE, se refiere a la equidad de la educación . En ella se establece la función compensatoria como nueva responsabilidad del Ejecutivo Federal, en el Artículo 34 de la mencionada Ley, se establece el compromiso, en donde el Gobierno Federal aportará los recursos financieros a las entidades federativas que tengan mayores problemas en cuanto al rezago educativo.

En relación con el punto anterior, el Estado de Querétaro está siendo apoyado con recursos económicos para disminuir el rezago educativo a partir de 1995 mediante un programa denominado PIARE.

La evaluación del Sistema Educativo Nacional es otra de las importantes innovaciones que plantea la LGE en el Artículo 12 y es facultad del Gobierno Central.

Con lo anterior, podemos generar la siguiente interrogante ¿ Cuáles son las facultades de trascendencia que el Gobierno Federal le otorga al Gobierno Estatal ?.

De acuerdo con mi análisis el Gobierno del Estado de Querétaro únicamente tiene la facultad de operar el sistema.

El Gobierno del Estado de Querétaro ha tenido que enfrentar los compromisos inherentes a la transferencia del sistema de educación básica, sin contar en el momento con el respaldo de la SEP.

Los problemas que ha tenido que enfrentar son: sistematizar la nómina, implementar un sistema de administración de personal, crecimiento de la estructura organizacional, crecimiento de plazas para personal docente y administrativo sin contar con la autorización del Gobierno Central y el compromiso que considero de mayor importancia es el de atender las

revisiones de las condiciones generales de trabajo con la sección 24 del SNTE.

Desde la transferencia del Sistema Educativo (18 de mayo de 1992) todos los compromisos anteriores se traducen en: solicitar ampliaciones al Gobierno Federal, desviar recursos de otras cuentas para el sector educativo, congelar algunas plazas, o bien solicitar préstamos bancarios que se traducen en deuda pública.

### 3.- GOBIERNO DEL ESTADO DE QUERÉTARO EN RELACIÓN CON EL MARCO JURÍDICO DEL ANMEB.

En relación con el ANMEB del 18 de mayo de 1992, El Decreto del 07 de junio de 1992, mediante el cual se crea el Organismo Descentralizado denominado Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado Querétaro (USEBEQ), El Reglamento General de los Consejos de Educación del Estado de Querétaro publicado el 17 de junio de 1993, El Convenio signado el 18 de mayo 1992,<sup>169</sup> entre el Gobierno del Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en donde se estableció la sustitución patronal y la Ley de Educación del Estado de Querétaro publicada el 15 de agosto de 1996.

El titular de la Secretaría de Educación Pública se convirtió, a partir del 18 de mayo de 1992, en patrón sustituido, en términos del Artículo 41 de la Ley Federal del Trabajo y del convenio firmado el 18 de mayo de 1992 entre el Gobierno del Estado de Querétaro y el SNTE.

Mediante el ANMEB, y los convenios establecidos entre la SEP, el Gobierno del Estado y el SNTE, se cubrió el requisito que establece el Artículo 41 de la LFT en el sentido de que el tiempo de los seis meses en el cual el patrón sustituido es solidariamente responsable, empieza a correr desde el momento en que se le avisa al sindicato.

Artículo 1º del Decreto del 7 de junio de 1992, por el cual se crea el Organismo Descentralizado denominado Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado de Querétaro (USEBEQ), el cual es un

---

<sup>169</sup> *Convenio que celebraron, por una parte, el gobierno del estado libre y soberano de Querétaro y, por la otra, el sindicato nacional de trabajadores de la educación, fue firmado por el gobernador Enrique Burgos García y por la entonces secretario general del sindicato de trabajadores de la de la educación, el 18 de mayo de 1992, en la ciudad de México.*

Organismo Descentralizado del Gobierno del Estado de Querétaro, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

De acuerdo con el Artículo 10 de la LFT establece que patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

El Organismo Descentralizado USEBEQ, cumple con los requisitos en términos jurídicos para ser patrón de los trabajadores de educación básica, transferidos el 18 de mayo de 1992 del Gobierno Federal (SEP) al Gobierno del Estado (USEBEQ).

El Artículo 8º, de la LFT establece que trabajador es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado.

En relación con el Artículo 8º de la LFT, el profesor y el trabajador de apoyo a la educación que prestan sus servicios en el sistema de educación básica, son trabajadores, porque prestan un trabajo personal subordinado, ya sea intelectual o material.

En relación con el Artículo 2 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios. Establece que trabajador es quien presta un servicio material intelectual o de ambos géneros, por lo cual el profesor de educación básica y el trabajador de apoyo a la educación cumplen con estos requisitos.

El Artículo 20 de la LFT dice que, se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario. En este sentido, y como lo analicé anteriormente. Si la SEP determina los días de trabajo (200 días), los planes y programas de estudio y la evaluación de los resultados (actividades del profesor y evaluación de su desempeño durante el ciclo escolar). Considero que jurídicamente la SEP es formalmente el patrón y el Coordinador General, Directores de Área Jefes de Departamento de USEBEQ son representantes del patrón.

Cuando la USEBEQ, determine la jornada (calendario escolar), planes y programas de estudio (actividades del puesto) entonces cumplirá con los requisitos formales para ser patrón porque le indicará al trabajador de la educación qué debe hacer y el trabajador estará obligado a obedecer a USEBEQ. Por lo cual nacerá el principio de subordinación jurídica.

La USEBEQ es el Organismo Descentralizado que tendrá por objeto con relación al Artículo 2° del decreto del 7 de junio de 1992: aplicación, administración y coordinación operativa del sistema de Educación Básica a cargo de la Secretaría de Educación Pública.

Artículo 3ª, Establece que para el cumplimiento de su objeto el Organismo contará con las siguientes atribuciones:

Administrar, coordinar, controlar y operar los planteles y establecimientos públicos educativos en lo que corresponde a la organización de recursos materiales, humanos, financieros y sistemas de información.

Operar las escuelas en los 18 municipios que integran el Estado, así como también realizar la distribución de libros y material didáctico que la Secretaría proporciona en cada ciclo escolar, ajustar el calendario escolar cuando sea indispensable, así como administrar los recursos financieros que desde el centro se asignan para el pago de la operación y la nómina del personal docente y de apoyo a la educación.

Con lo antes expresado, el Estado de Querétaro cumplió en forma inicial con el marco jurídico que sirvió de soporte durante el proceso de transferencia de la Educación Básica.

Un punto importante que es necesario mencionar es el relativo a la legislación de la Ley de Educación del Estado de Querétaro que fue aprobada por el Congreso del Estado el día 28 de junio de 1996 y publicada el día 15 de agosto del mismo año y entró en vigor al día siguiente de su publicación.<sup>170</sup>

Después de 4 años y 3 meses se termina de adaptar el marco jurídico en el Estado de Querétaro del ANMEB que se firmó el 18 de mayo de 1992 y esto como resultado de diversos intereses de grupos, partidos políticos, el sindicato, la iglesia etc.

El problema jurídico central radica en las facultades que el Gobierno Federal se atribuye en el Artículo 3° constitucional, en el ANMEB, en la LGE, en relación con las facultades que le confiere al Estado de Querétaro, que desde mi punto de vista, sólo son las de operar el sistema, endeudarse y depender ahora más que nunca del Gobierno Central por las negociaciones del presupuesto y las ampliaciones del mismo, año con año.

---

<sup>170</sup>, *Ley de Educación del Estado de Querétaro*, op. cit. 520 a 535.

El proceso de Federalización Educativa otorga las siguientes responsabilidades al Estado:

En el ANMEB y en los Artículos 13 y 48 de la Ley General de Educación se establece que los Gobiernos Estatales propondrán a la Secretaría de Educación Pública el diseño de los contenidos educativos regionales para su consideración y autorización en su caso.

En el Estado de Querétaro únicamente se ha actualizado una monografía relativa a Historia y Geografía de tercer año de primaria.<sup>171</sup>

A través de los contenidos regionales, se intenta que el alumno adquiera los conocimientos de historia, geografía, ecología, costumbres y tradiciones de su Estado y se responsabiliza a los Estados para capacitar, actualizar y buscar la superación de los maestros de educación básica que están realizando el proceso de enseñanza- aprendizaje en el Estado, Artículo 13, de la LGE.

El Estado deberá proporcionar lo conducente para que los ayuntamientos reciban los recursos para el cumplimiento de sus responsabilidades en materia de educación básica de acuerdo con el Artículo 26, de la LGE, y "deberán promover la participación directa del ayuntamiento y proporcionar el equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales," Artículo 15 de la LGE.

#### 4.- GOBIERNO MUNICIPAL EN RELACIÓN CON EL MARCO JURÍDICO DEL ANMEB.

Los Municipios de Amealco de Bonfil, Arrollo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Corregidora, El Marqués, Ezequiel Montes, Huimilpan, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Pedro Escobedo, Peñamiller, Pinal de Amoles, Querétaro, San Joaquín, San Juan del Río, Tequisquiapan y Tolimán son los 18 municipios que integran el Estado de Querétaro de Arteaga y su responsabilidad en la descentralización educativa es la siguiente:<sup>172</sup>

Deberán participar en la modernización de la educación básica con una mayor intensidad y de acuerdo con el Artículo 15, de la LGE " el ayuntamiento

---

<sup>171</sup> GONZÁLEZ Torres, Leticia, *Historia y Geografía de Querétaro, tercer grado*, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, México, 1994.

<sup>172</sup> *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro*. Artículo 17.

---

de cada uno de los 18 municipios podrá promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo y modalidad” y podrá realizar actividades relativas a la edición de libros y producción de libros didácticos, prestación de servicios bibliotecarios, promoción de la investigación educativa e impulso del desarrollo de la enseñanza tecnológica en relación con Artículo 14, de la LGE y los Artículos 1º, 3, 4, 6, 12, 15, de la LEEQ.

Así como también, en el ANMEB y en la Ley General de Educación se establece que los municipios estarán directamente encargados de proporcionar el mantenimiento y equipamiento a las escuelas, con recursos que reciban del Gobierno Estatal y atendiendo a las recomendaciones de los Consejos Municipales.

La participación de los municipios es importante, apoyan en la pintura de algunas escuelas, construcción de algunas aulas, letrinas, butacas etc. pero el presupuesto asignado es limitado en comparación con la demanda educativa.

#### 5.- ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS LABORALES EN EL ANMEB.

El 18 de mayo de 1992, se firmó entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Querétaro el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, es el punto inicial de arranque para transferir el Sistema de Educación Básica al Estado de Querétaro, con todas sus implicaciones, políticas, económicas, sociales, educativas y laborales.

El acuerdo (ANMEB), establece que el Gobierno Estatal, sustituye al titular que era la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas laborales existentes con los trabajadores que prestan sus servicios en Educación Básica, por lo cual, el Estado de Querétaro asume el compromiso jurídico de respetar íntegramente los derechos de los trabajadores en cuestión.

Cada gobierno estatal, por conducto de su dependencia u organismo competente, sustituirá al titular de la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles. Asimismo, los gobiernos estatales por conducto de su autoridad competente, reconocerán y proporcionarán lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales de los trabajadores antes mencionados. Los gobiernos

estatales garantizan que los citados derechos laborales serán plenamente respetados.<sup>173</sup>

Otro punto en materia laboral que se establece en el ANMEB es en el cual el Gobierno Federal se compromete con los trabajadores del Sistema de Educación Básica transferido a continuar como patrón con la responsabilidad solidaria, en los términos del Artículo 41 de la LFT.

Por su parte, el Ejecutivo Federal queda obligado con responsabilidad solidaria en los términos de ley.<sup>174</sup>

Pero más adelante, en el mismo acuerdo nacional, se establece que el Gobierno del Estado de Querétaro debe reconocer al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores.

Los gobiernos de los estados reconocen al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que se incorporan al sistema educativo estatal.<sup>175</sup>

Parece un acertijo, porque por un lado se establece que la dependencia u organismo descentralizado ( USEBEQ) sustituye a la SEP en las relaciones jurídicas con los trabajadores de Educación Básica (el Estado de Querétaro es patrón) y el Gobierno Federal se convierte en patrón substituido solidario, tal como lo establece la Legislación Laboral y lo menciona el Acuerdo Nacional.

En el ANMEB se establece que los Estados reconocen jurídicamente al SNTE como el titular de las relaciones laborales colectivas (titular del contrato). Lo anterior me lleva a la siguiente reflexión ¿ Qué personalidad jurídica tiene la sección 24 del SNTE? . Si el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación continúa, hasta la fecha, como titular de las Condiciones Generales de Trabajo.

---

<sup>173</sup> *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, firmado el 18 de mayo de 1992, entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados, pp. 15.

<sup>174</sup> *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* op. cit., pp. 15.

<sup>175</sup> *Idem.*

Una vez transferido el Sistema de Educación Básica, el Gobierno del Estado de Querétaro tuvo que adecuar la legislación interna, para lo cual, el día 7 de junio de 1992, hizo un decreto para crear el organismo descentralizado denominado USEBEQ, con personalidad y patrimonio propios.

Hubo necesidad de reformar y adicionar en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios en los siguientes artículos: 87, 101, 102, 150, y de derogar el 100, con la finalidad de soportar jurídicamente la transferencia de la sección 24 del SNTE.<sup>176</sup>

El Artículo 14, del decreto del 07 de junio de 1992,<sup>177</sup> establece que las relaciones laborales entre ( USEBEQ) y los trabajadores de la educación que prestan sus servicios en los niveles de Educación Básica (sección 24 del SNTE), se regularán por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios, así como por el convenio celebrado el 18 de mayo de 1992 entre el Gobierno del Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y supletoriamente por La Ley Federal del Trabajo.

En el Artículo 3º del decreto del 7 de junio de 1992, se establece la obligación de atender las solicitudes y demandas de los trabajadores transferidos y de los representantes del sindicato en materia salarial, prestaciones y condiciones laborales.

El Artículo 87, de la LTSEM, establece que habrá dos sindicatos: el Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado y el sindicato único de Trabajadores de Educación, que estará integrado por los trabajadores que prestan sus servicios en los niveles de Educación Básica del Sistema Educativo transferido.

En los Artículos 102 y 150 de la misma LTSEM, establece que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje en el Estado, atenderá, los conflictos derivados de la relación laboral entre los trabajadores de Educación Básica afiliados al sindicato de trabajadores de la educación (sección 24 del SNTE) y el organismo descentralizado USEBEQ.

---

<sup>176</sup> *La Sombra de Arteaga, del 7 de junio de 1992* periódico oficial del gobierno del Estado de Querétaro, ley que reforma y adiciona los artículos 87,101,102, y 150 y deroga el artículo 100 de la ley de los trabajadores al servicio del Estado y Municipios. Pp. 375.

<sup>177</sup> *La Sombra de Arteaga, del 7 de junio de 1992* periódico oficial del gobierno del Estado de Querétaro, decreto por el que se crea el organismo descentralizado: “ Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado de Querétaro ( USEBEQ ), pp. 377.

---

Con la creación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje en el Estado, los asuntos derivados de la relación laboral entre el patrón ( USEBEQ) y los trabajadores de Educación Básica, de la sección 24 del SNTE, se modifica siendo ahora la sección 24, hipotéticamente de jurisdicción local.

De acuerdo con los Artículos, 87, 88, 89, 90, 101, 102, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios, la Sección 24, no ha cumplido los requisitos de fondo y forma para solicitar su registro ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, por lo cual la sección 24 del SNTE no tiene personalidad jurídica como sindicato para representar a sus agremiados en las Relaciones Jurídicas Colectivas ante USEBEQ.

La presión ejercida por el SNTE, ha obligado a las Cámaras de Diputados y Senadores así como también al Congreso Local, a legislar en materia laboral dentro de las Leyes de Educación, con la finalidad de manifestar su poder y luchar para evitar la desintegración como Sindicato Nacional.

En la Ley General de Educación del 13 de julio de 1993, se estableció en el Artículo sexto transitorio que las autoridades competentes se obligan a respetar en forma íntegra los derechos de los trabajadores al servicio de la educación y reconocen la titularidad de las relaciones laborales colectivas de su organización sindical en términos de su registro vigente.

Lo anterior demuestra que el SNTE sigue siendo un Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Educación y que la sección 24, no tiene personalidad jurídica, para poder ser el sindicato titular de las relaciones colectivas de los trabajadores que prestan sus servicios en educación básica en el Estado Querétaro.

En la Ley de Educación del Estado de Querétaro, que entró en vigor el 16 de agosto de 1996 se estableció en el Artículo 22, que el Estado otorgará un salario que le permita al profesor alcanzar un nivel de vida decoroso y disfrutar una vivienda digna.

La redacción anterior puede ser utilizada por la sección 24 como medida de presión en contra del Gobierno en turno, pero carece de validez desde el punto de vista jurídico laboral ya que en el Artículo 3º de la Constitución regula lo relativo a educación y el 123 de la misma lo relativo al trabajo.

## 6.- SITUACIÓN JURÍDICO LABORAL DEL SNTE Y LA SECCIÓN 24.

En este rubro analizaré, el Marco Jurídico Laboral del SNTE, en correlación con la sección 24, antes y después de la Transferencia de la Educación Básica al Estado de Querétaro.

El soporte jurídico es el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), Los Estatutos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), el Convenio celebrado el 18 de mayo de 1992, entre el Gobierno del Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), en donde se establece la sustitución patronal, el Artículo 8 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga (CPELSQ), la Ley que reforma y adiciona los Artículos 87,101,102 y 150 y deroga el Artículo 100 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios (LTSEM), el Decreto por el cual se crea el Organismo Descentralizado (USEBEQ), Ley General de Educación (LGE) y la Ley de Educación del Estado de Querétaro (LEEQ).

De acuerdo con el Artículo 123, constitucional, Apartado "B", los Artículos 1, 2, 67, 68, 69, 71, 72, 78, 85, 87, y 7º transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y los Artículos 1, 2, 3, 4, 5, 12, 28, 58, 196, 197, 198, 202 de los Estatutos del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación.

Por lo anteriormente analizado el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, tiene Personalidad con Jurisdicción Federal, de acuerdo con el registro R.S. 43/44 otorgado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de fecha 15 de julio de 1944, el cual otorga la Titularidad de las Relaciones Colectivas al SNTE.

Por lo anterior, el titular de las relaciones colectivas, o Condiciones Generales de Trabajo como se le denomina en el Artículo 87 de la LFTSE, es el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE).

El patrón de los trabajadores al servicio del Sistema Educación Básica, desde el punto de vista jurídico y en relación con los Artículos 1,2,87, de la LFTSE, es el titular de la SEP. En el Apartado "B" en la fracción XII se establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán

sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y de acuerdo con los Artículos 118, 119, 120, 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Lo anterior, reafirma la jurisdicción federal del SNTE.

A continuación expongo la estructura (55 secciones) del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación antes de la transferencia del Sistema de Educación Básica, del 18 de mayo de 1992.

ESTRUCTURA DEL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN (SNTE) ANTES DEL 18 DE MAYO DE 1992.		
Número	Sección	Estado
1	Sección 1.	Aguascalientes, Ags.
2	Sección 2	Mexicali, B.C
3	Sección 3	La paz, B.C.
4	Sección 4	Campeche, Camp.
5	Sección 5	Saltillo Coah.
6	Sección 6	Villa de Alvarez, Col.
7	Sección 7	Tuxtla Gutiérrez, Chis.
8	Sección 8	Chihuahua, Chih.
9	Sección 9	México, D.F.
10	Sección 10	México, D.F.
11	Sección 11	México, D.F.
12	Sección 12	Durango, Dgo.
13	Sección 13	Guanajuato, Gto.
14	Sección 14	Chilpancingo, Gro.
15	Sección 15	Pachuca, Hgo.
16	Sección 16	Guadalajara, Jal.
17	Sección 17	Toluca, Edo de México.
18	Sección 18	Morelia, Mich.
19	Sección 19	Cuernavaca, Mor.
20	Sección 20	Tepic, Nay.
21	Sección 21	Monterrey, N. L.
22	Sección 22	Oaxaca, Oax.
23	Sección 23	Puebla, Pue.
24	Sección 24	Querétaro, Oro.
25	Sección 25	Chetumal, Quintana Roo.
26	Sección 26	San Luis Potosí, S.L.P.
27	Sección 27	Culliacán, Sin.
28	Sección 28	Hermosillo, Son.
29	Sección 29	Villahermosa, Tab.
30	Sección 30	Cd. Victoria, Tamps.
31	Sección 31	Tlaxcala, Tlax.
32	Sección 32	Xalapa, Ver.
33	Sección 33	Mérida, Yuc.
34	Sección 34	Guadalupe, Zac.
35	Sección 35	Torreón, Coah.
36	Sección 36	México, D.F.
37	Sección 37	Mexicali, B. C.
38	Sección 38	Saltillo Coah.
39	Sección 39	Colima, Col.
40	Sección 40	Tuxtla Gutiérrez, Chis.
41	Sección 42	Chihuahua, Chih.
42	Sección 43	México, D.F.
43	Sección 44	Durango, Dgo.
44	Sección 45	Guanajuato, Gto.
45	Sección 47	Guadalajara, Jal.
46	Sección 49	Tepic, Nay.
47	Sección 50	Monterrey, N.L.
48	Sección 51	Puebla, Pue.
49	Sección 52	San Luis Potosí, S.L.P.
50	Sección 53	Culliacán, Sin.
51	Sección 54	Hermosillo Son.
52	Sección 55	Tlaxcala, Tlax.
53	Sección 56	Xalapa, Ver.
54	Sección 57	Mérida, Yuc.
55	Sección 58	Zacatecas, Zac.

El SNTE convocó a un segundo Congreso Nacional Extraordinario con la finalidad de actualizar sus estatutos, los días 22, 23, 24, 25 y 26 de febrero de 1992.

El proceso anterior se desarrolló a dos meses y medio de concretarse la transferencia de la Educación Básica a cada uno de los Estados incluyéndose a Querétaro.

Tal como lo establece el Artículo 77 de la LFTSE, relativo a las obligaciones de los sindicatos. El SNTE presentó los estatutos acordados durante su congreso, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y éste emitió la resolución el día 12 de mayo de 1992, mediante oficio 244 en términos del Artículo 124 de LFTSE.

En relación con el Artículo 28 de sus Estatutos, se establece que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, es un órgano unitario y de carácter nacional. Por lo tanto, la sección 24 es una parte de la estructura del SNTE.

El SNTE seguirá siendo un Sindicato Nacional, en términos de su declaración de principios y de los Artículos 1,2,3,4 de sus estatutos, acordados en el segundo Congreso Nacional extraordinario celebrado en febrero de 1992.

## 7.- HECHOS LABORALES EN EL ESTADO DE QUERÉTARO EN RELACIÓN CON EL ANMEB.

Como podemos observar, la transferencia de la educación básica al Estado de Querétaro trajo consigo una serie de necesidades entre ellas, la de adecuar el Marco Jurídico Laboral para poder atender y resolver los conflictos individuales y colectivos que nacen como resultado de la relación jurídico laboral entre los trabajadores de la educación básica afiliados a la sección 24 del SNTE, y el Gobierno del Estado de Querétaro ( USEBEQ).

1.- El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación antes de la transferencia del sistema educativo contaba con 55 secciones sindicales en todo el país y se pensó que después de la transferencia de la educación básica el SNTE, quedaría dividido en 55 sindicatos pequeños relativamente, distribuidos en cada uno de los Estados que integran la Federación y en el Distrito Federal.

El resultado ha sido distinto, ya que, el sindicato no se dividió y ahora están negociando y obteniendo beneficios económicos y políticos en los Estados y en la Federación en la misma fecha.

2.- En cuanto a las revisiones de las condiciones generales de trabajo (contrato colectivo de trabajo).

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su Artículo 87 establece que las condiciones generales de trabajo ( Contrato Colectivo de Trabajo) se revisarán cada tres años.

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios señala que las condiciones de trabajo se revisarán cada año los salarios y cada dos años las prestaciones.

La Ley Federal del Trabajo en el Artículo 399 indica que los contratos colectivos de trabajo se deben revisar cada año, los salarios y cada dos años en lo general.

El Estado de Querétaro y la sección 24 del SNTE, han estado revisando cada año a partir de 1993, prestaciones y salarios; esto obviamente representa un costo adicional muy importante para el Estado desde el punto de vista financiero que cubre a través de solicitar a la Federación alguna ampliación de presupuesto, el Gobierno del Estado tiene que dejar de hacer algunas obras públicas y en el peor de los casos solicitar un préstamo a los bancos para cubrir el déficit.

3.- Las reformas y adiciones a los artículos 87, 101, 102 y 150, así como la derogación del Artículo 100 de la LTSEM, son el soporte jurídico laboral para la transferencia de la sección 24 del SNTE al Estado de Querétaro. En el Artículo 87, se estableció que habría un sindicato único de Trabajadores de la Educación, que estaría integrado por los trabajadores que prestan sus servicios en los niveles de educación básica.

Por lo anterior, la sección 24 del SNTE, debió de haber solicitado su registro ante la autoridad laboral competente (tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado) para poder tener personalidad jurídica y jurisdicción local, cubriendo los requisitos de forma y fondo que establece nuestra legislación laboral.

El registro no se ha solicitado y se demuestra que no existe interés por parte de la sección 24 para solicitar el registro.

Sin embargo, el Gobierno Estatal está negociando año con año las modificaciones a las condiciones generales de trabajo con un sindicato que no tiene personalidad jurídica.

4.- En los Artículos 102 y 150 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios se establece la integración del Tribunal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Querétaro en donde se atenderán todos conflictos derivados de la relación jurídica laboral entre el Gobierno del Estado (USEBEQ) y el Sindicato de Trabajadores de la Educación (sección 24 del SNTE).

Con la creación del tribunal en el Estado se reafirma que la jurisdicción de la sección 24 del SNTE, debió de haber dejado de ser Federal y convertirse la sección 24 en un sindicato de jurisdicción Local.

5.- Como podemos observar, aparentemente la sección 24 del SNTE, pasó del Apartado "B" con jurisdicción federal, a una jurisdicción local, y a regirse por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios y supletoriamente por la ley Federal del Trabajo reglamentaria del apartado "A" por lo cual podríamos concluir que la sección 24 del SNTE, pasó del Apartado "B" al Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional.

6.- Con la transferencia de la Educación Básica, al Estado de Querétaro y el tener un marco jurídico laboral adecuadamente establecido permite utilizar al SNTE y la sección 24, de acuerdo con sus intereses la legislación laboral tanto del Apartado "A", el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional y las leyes reglamentarias respectivas como son: la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios.

Lo anterior se demuestra en cuanto a la prima de antigüedad la LFTSE, no establece este concepto, la LFT en el Artículo 162, 485 y 486 establece 12 días de prima de antigüedad así como la forma de pago respectivamente.

La LTSEM en el Artículo 52 fracción XI, establece que se pagarán 12 días como prima de antigüedad.

La prestación anterior ya fue otorgada pero con 16 días tal como lo establece el convenio laboral (contrato colectivo de trabajo) que tiene el

Gobierno del Estado con en Sindicato de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es importante hacer notar que la sección 24 tiene un equipo de trabajo para negociar en las revisiones de contrato con un grado de experiencia importante para enfrentar y sacar ventaja de los equipos improvisados que establece el Gobierno del Estado.

7.- El Gobierno del Estado, no debió haber aceptado la transferencia bajo las condiciones que se estipularon en el ANMEB, porque sólo adquirió un problema creciente, en donde la solución de cada problema se convierte en endeudamiento financiero y manifestaciones de la sociedad porque la demanda es superior a la oferta.

Con las modificaciones en la legislación laboral estatal se generó un gran vacío, el cual, ha aprovechado la sección 24 del SNTE, para obtener una serie de beneficios económicos y políticos, el Gobierno Federal no ha dejado de reconocer la personalidad jurídica con jurisdicción federal del SNTE, y se demuestra con todas las negociaciones en el ámbito central que la SEP ha realizado desde la transferencia del sistema educativo.

El proceso de descentralización del sistema de educación básica que realizó la federación es extremadamente limitado y al Estado de Querétaro se le hizo responsable de un sistema educativo que de acuerdo con los indicadores, no cumple con los principios constitucionales, no obstante los esfuerzos y los avances relativos en este sector. Nuestro país es de primaria con 7.53 años en promedio de escolaridad de los mexicanos.

## **1.- CORRESPONSABILIDAD EN EL FINANCIAMIENTO.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en el Artículo 3º que todo individuo tiene derecho a recibir educación primaria y secundaria de manera gratuita.

La Ley General de Educación establece en el Artículo 32, que las autoridades Federales, Estatales “ en el ámbito de sus respectivas competencias” tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan una mayor equidad educativa, así como en el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

El Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Querétaro tienen la obligación de invertir en educación de acuerdo con el Artículo 25 de la LGE y 27 de la LEEQ en donde se establece que el financiamiento de la educación será una responsabilidad compartida del Gobierno Federal y Estatal “el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado concurrirán al financiamiento de los servicios educativos”.

Los recursos estatales y los proporcionados por la federación serán exclusivamente para educación, no serán transferibles a otros programas. Por lo cual la federación seguirá recaudando los recursos, para repartirlos entre las entidades federativas para que estas los administren.

2.- PRODUCTO INTERNO BRUTO Y PARTICIPACIÓN DE SEP.

GASTO EDUCATIVO TOTAL RESPECTO DEL PIB					
(Millones de pesos corrientes)					
Año	Ejercido Sector <sup>1</sup> a	Ejercido Otros <sup>2</sup> b	Total c=a+b	PIB <sup>3</sup> d	Participación Gasto/PI B (%) e=c/d
1989	13 389.5	6 283.5	19 673.0	548 858.0	3.6
1990	18 369.8	11 352.9	29 722.7	738 879.5	4.0
1991	27 056.2	13 588.1	40 644.3	949 147.6	4.3
1992	36 158.0	17 076.3	53 234.3	1 125 334.3	4.7
1993	46 241.9	20 015.0	66 256.9	1 256 196.0	5.3
1994	56 587.0	20 752.2	77 339.2	1 420 159.5	5.4
1995	69 270.7	21 276.3	90 547.0	1 837 775.5	4.9
1996	93 972.2	28 767.1	122 739.3	2 544 290.0 <sup>p</sup>	4.8
1997e	118 099.6 <sup>4</sup>	37 496.1	155 595.7	3 096 300.0 <sup>p</sup>	5.0

1 Incluye lo proveniente de los ramos XXIII (Erogaciones no Sectorizables) y XXVI (Solidaridad y Desarrollo Regional).

2 Incluye otras dependencias del gobierno federal, estados, municipios y el sector privado.

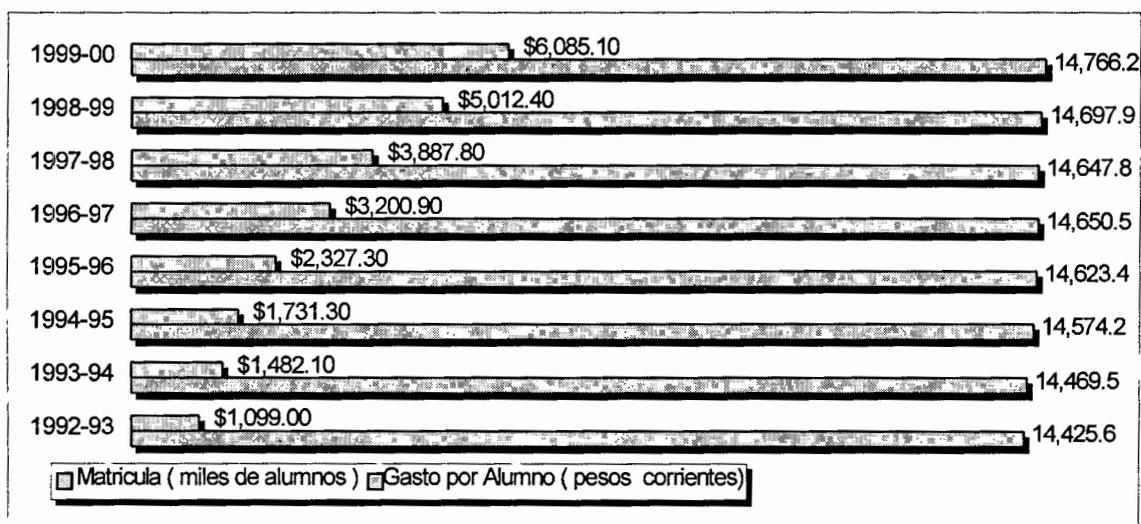
3 Datos de INEGI, calculados con nueva metodología; base=1993. De acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales, 1995 se modifica y 1996 es preliminar.

4 Se refiere al presupuesto original, incluido el paquete salarial.

e estimado p preliminar

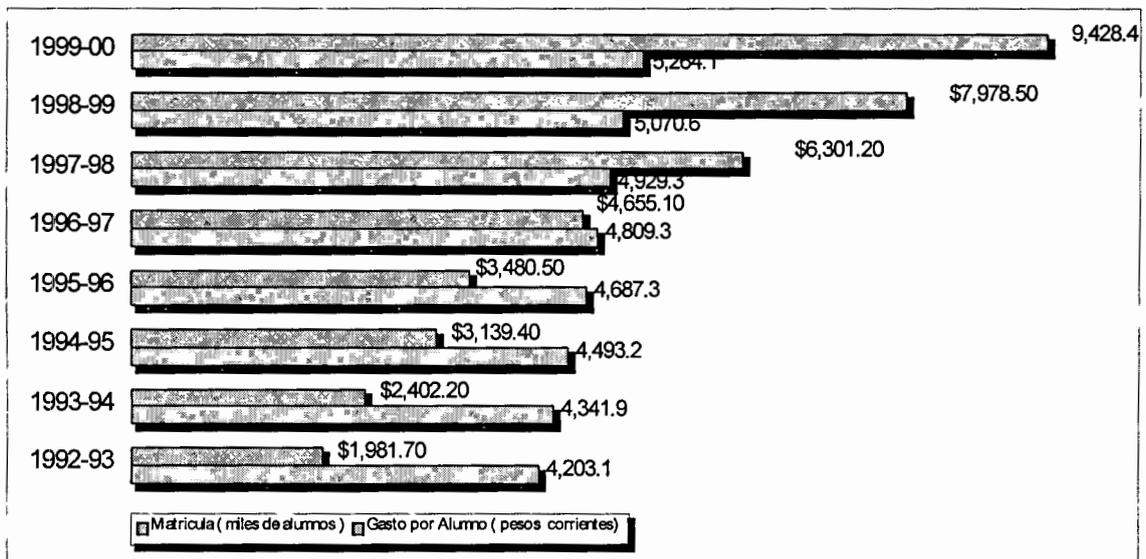
»Fuente: SEP.

COMPARATIVO DE LA MATRICULA DE ALUMNOS DE EDUCACIÓN PRIMARIA Y EL GASTO POR ALUMNO A PARTIR DE LA TRANSFERENCIA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA ( 18 DE MAYO DE 1992 ).



Fuente. Secretaría de Educación Pública.

COMPARATIVO DE LA MATRICULA DE ALUMNOS DE EDUCACIÓN SECUNDARIA Y EL GASTO POR ALUMNO A PARTIR DE LA TRANSFERENCIA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA ( 18 DE MAYO DE 1992 ).



Fuente: Secretaría de Educación Pública.

### 3.- IMPACTO ECONÓMICO DE LA TRANSFERENCIA EN EL ESTADO.

En el Estado de Querétaro antes de la trasferencia de la educación básica no había un sistema de educación estatal, únicamente había 51 plazas de intendente y 399 plaza de docente, pagadas por el Estado, distribuidas entre educadoras, profesores de educación primaria y secundaria.

Los profesores y personal de apoyo a la educación prestan sus servicios en escuelas de Preescolar, Primaria y Secundaria de la Escuela Normal del Estado.

Las escuelas anteriores son de apoyo para realizar sus prácticas de los estudiantes de la Escuela Normal del Estado, el resto de profesores, prestan sus servicios en escuelas que antes eran federales.

Las plazas anteriores se vinieron otorgando por los gobernadores en turno como una respuesta a algunos grupos que presionaban para poder obtener un recurso con la finalidad de que se ampliara la cobertura del nivel básico.

La concurrencia del Estado en materia financiera en educación básica, después de la transferencia del 18 de mayo de 1992, ha sido importante, sin embargo la demanda educativa sigue siendo mayor que la oferta.

Los impactos económicos que han resultado como consecuencia de la descentralización de la educación básica, son relevantes y se han generado principalmente por las siguientes causas:

- 1.- Las revisiones de las condiciones generales de trabajo ( se han realizado las revisiones de las condiciones de trabajo para personal docente como de apoyo a la educación).
- 2.- Crecimiento en la estructura administrativa.
- 3.- Crecimiento en plazas docentes sin autorización de la SEP.
- 4.- La implementación de carrera magisterial.
- 5.- Incremento de los gastos de operación.
- 6.- El personal comisionado a otras dependencias del gobierno y se le paga en USEBEQ.

Los puntos anteriores se han incrementado desde 1992 en forma piramidal de tal forma que para cubrir el ciclo 1998-99 el Gobierno del Estado de Querétaro, aportó 145.6 millones de pesos adicionales al presupuesto original

que estableció el Gobierno Federal para el Estado.

Los esfuerzos del Gobierno Federal y del Gobierno Estatal son importantes sin embargo los indicadores educativos que el Gobierno Central planteó en el ANMEB no se han modificado en forma importante incluso algunos de ellos se han modificado en forma inversa como se puede ver en los anexos.

En el siguiente cuadro podemos analizar la del concurrencia del Estado en relación con la aportación Federal.

CONCURRENCIA DEL ESTADO DE QUERÉTARO EN EDUCACIÓN BÁSICA

AÑO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PARTICIPACIÓN DEL ESTADO.	1.0	8.8	11.3	12.0	30.0	51.1	123.0	145.6

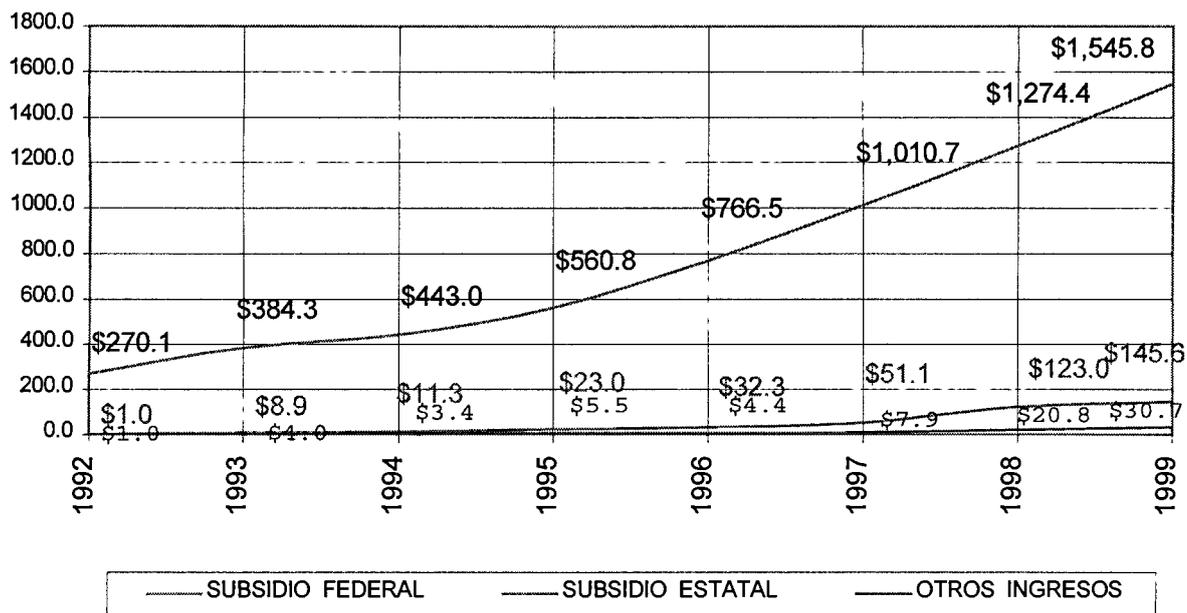
APORTACIÓN FEDERAL PARA EDUCACIÓN BÁSICA.

AÑO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PARTICIPACIÓN	270.1	384.3	443.0	560.8	766.5	1,010.7	1,274.3	1,546.7

PORCENTAJE DE CONCURRENCIA DEL ESTADO CON RELACIÓN A LA FEDERACIÓN

AÑO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PARTICIPACIÓN %.	0.37%	2.28%	2.55%	2.14%	3.92%	5.00%	9.65%	9.41%

**COMPARATIVO DE PARTICIPACIÓN EN EL PRESUPUESTO PARA EDUCACIÓN BÁSICA, GOBIERNO FEDERAL Y ESTATAL A PARTIR DE LA TRANSFERENCIA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA AL ESTADO DE QUERÉTARO.**



Fuente: USEBEQ.

4.-PARTICIPACIÓN DEL ESTADO DE QUERÉTARO EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

PARTICIPACIÓN DEL ESTADO DE QUERÉTARO EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.					
Año.	Presupuesto de Egresos de la Federación.	Participación de Entidades y Municipios.	% Participación.	Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro.	% Participación.
1997	230,593,479,500	87,548,200,000	37.96	3,047,300,000	3.48
1996	171,204,465,500	73,041,300,000	42.66	2,189,600,000	2.99
1995	123,073,605,900	44,694,100,000	36.31	1,613,723,000	3.61
1994	106,462,683,400	37,756,100,000	35.46	630,000,000	1.66
1993	94,777,380,000	34,329,800,000	36.22	470,000,000	1.36

Fuente: Diario Oficial de la Federación y la Sombra de Arteaga.

Analizando la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos establece lo siguiente:

El Artículo 31 fracción IV, establece que son obligaciones de los mexicanos, contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. En el Distrito Federal, encontramos la concentración de habitantes más grande del mundo, la cual, demanda una gran cantidad de bienes y servicios, de los cuales, la mayoría de ellos están subsidiados como por ejemplo; el sistema de transporte "Metro", los autobuses, el agua, tortillas etc. los cuales son pagados por el resto de los habitantes del país. Lo anterior debe cambiar para buscar formulas más equitativas de distribución de los impuestos y como resultado se obtendrá un desarrollo con mayor justicia, equilibrado.

El Congreso de la Unión de acuerdo con el Artículo 73, Constitucional, fracción XXIX, tiene la facultad para establecer contribuciones en relación con el comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación y los especiales sobre energía eléctrica, tabaco, gasolina y sus derivados del petróleo, cerillos, fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine.

El Artículo 115 fracción IV, establece que los Municipios Administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

En relación con Artículo 117 establece que los Estados no pueden en ningún caso de acuerdo con las siguientes fracciones:

IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; V.- Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, ninguna mercancía nacional o extranjera; VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales; VII.- Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras.

Artículo 118, Los Estados no pueden sin consentimiento del congreso de la Unión:

Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que se pasen de tránsito por el territorio nacional

Por lo antes expuesto se requiere una estructura de financiamiento para la educación básica distinta a la actual que permita al Estado de Querétaro hacer frente a los compromisos educativos crecientes.

Considero que para lograr un proceso de descentralización educativa adecuado que contribuya a la estabilidad de los indicadores educativos y que los mejore en forma continua, es conveniente modificar la legislación hacendaría, con la finalidad de que los Estados que integran la Federación puedan tener los recursos financieros suficientes ya que como todos sabemos los impuestos que se recaudan en los estados son centralizados y posteriormente se reparten de acuerdo a lo que determina el gobierno central. Es necesario determinar un presupuesto adecuado como lo hacen los países desarrollados como Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Inglaterra, Alemania, Japón etc. que está del orden del 8% del Producto Interno Bruto para poder obtener mejores resultados.

## CONCLUSIONES.

Primera conclusión con relación al Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica es la siguiente.

En el ANMEB se establecieron los siguientes objetivos: reorganizar el Sistema de Educación Básica en el país, reformular los contenidos y materiales educativos, ampliar la cobertura educativa, integrar la participación de la sociedad en materia educativa a través de los Consejos Escolares y la revalorización de la función magisterial.

Del análisis realizado, se desprende que la reorganización del sistema de educación básica, la reformulación de contenidos y materiales educativos, la ampliación de la cobertura y la integración de la sociedad con la finalidad de lograr su participación en el sistema educativo, no ha generado los resultados esperados, ya que en la actualidad no se cubre la demanda de este servicio como se puede demostrar con las estadísticas que se presentan en los anexos y las que se muestran a continuación: en preescolar se cubre la demanda únicamente en un 12% de los niños que tienen tres años, en primaria el gobierno federal y estatal manifiestan que se cubre al 100%, sin embargo podemos observar, en cada cruce de las calles niños limpiando parabrisas de automóviles, por lo cual los niños anteriores no pueden ir a la escuela, primero tienen que obtener algunas monedas para comer y posteriormente pensar en asistir a la escuela, en secundaria se atiende al 80% de la demanda, de los alumnos que solicitan ingresar a este nivel, de tal forma que no se cumple con lo que establece el Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los índices de deserción, reprobación y eficiencia terminal en educación primaria han mejorado comparativamente, desde la fecha en la cual se inició la transferencia del sistema educativo, como lo podemos observar en el anexo V, sin embargo el sistema no es estable, en el nivel de secundaria general podemos concluir que algunos de los indicadores como deserción se han incrementado. En el ciclo escolar 1992-93, el resultado fue del 4.37% de deserción y en 1998-99 fue del 4.87%, el índice de reprobación es elevado, si consideramos que en el ciclo escolar 1992-93, fue del 28.45% y en 1998-99 fue del 27.74%, la eficiencia terminal en el mismo período, fue del 70.49% y en el ciclo que terminó fue del 64.15% en este nivel se requieren esfuerzos importantes, ya que como podemos concluir en este nivel los indicadores de calidad no han mejorado,

en el nivel de secundaria técnica el resultado es similar al de secundaria general como se puede

observar en el anexo VII, en el nivel de telesecundaria el gobierno federal ha hecho crecer este nivel, sobre todo en municipios y comunidades de escasos recursos y difícil acceso, el resultado del comportamiento de los indicadores de reprobación y deserción se han incrementado en forma substancial como se puede analizar en el anexo VIII, por lo antes expuesto el ANMEB, no ha contribuido a modificar estos indicadores, ya que desde 18 de mayo de 1992, hasta la fecha, los indicadores son similares, como se puede observar.

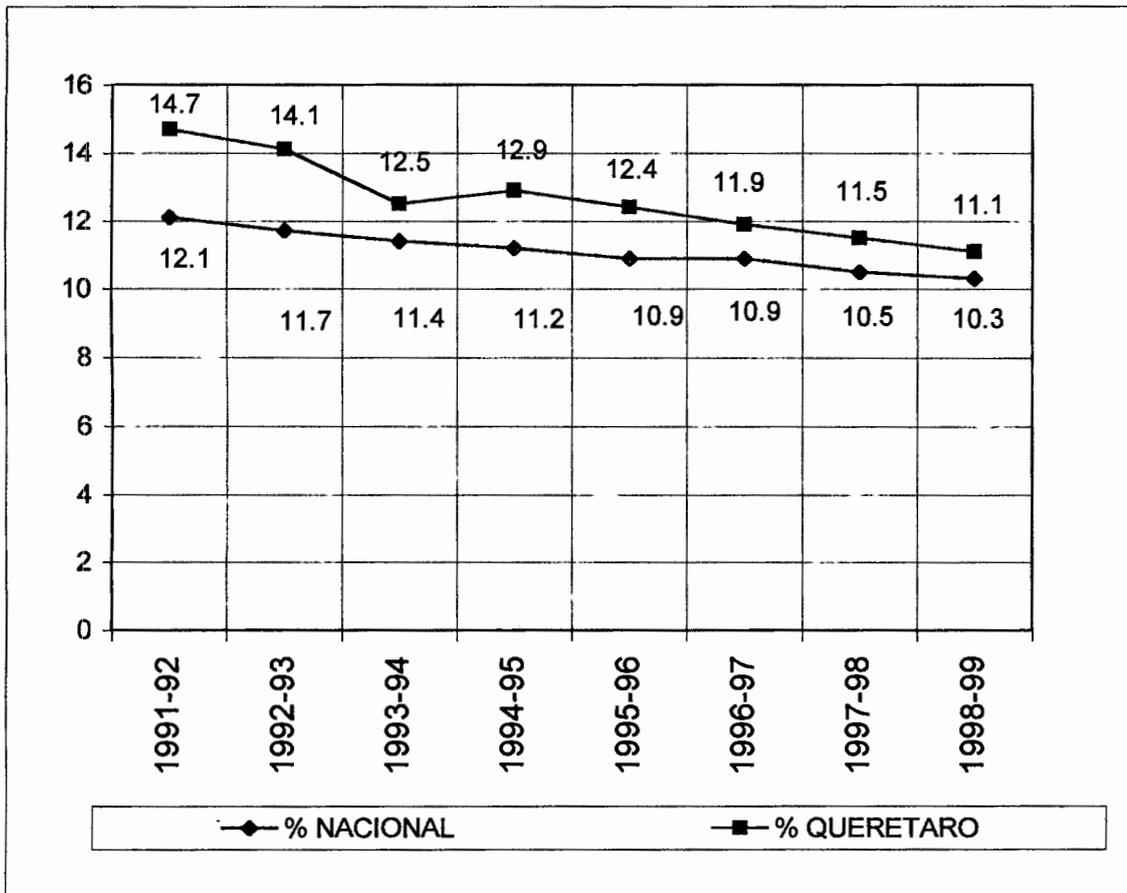
La carrera magisterial ha sido una herramienta que ha permitido mejorar los indicadores en el nivel de educación primaria, si consideramos que del 73% de los profesores que han ingresado a este modelo el 56.13% son profesores de educación primaria, por lo antes, expuesto, considero que el sistema de carrera magisterial es una excelente herramienta que logra que el profesor se motive, por lo anterior el gobierno federal debe incrementar el presupuesto en este rubro. La revalorización de la función magisterial se ha traducido en un sistema de valuación del desempeño (Carrera Magisterial) obteniendo los profesores de este nivel una mejora económica así como también un reconocimiento a los estudios realizados en forma individual, sin importar el grado escolar que atienden, la función técnico-pedagógica o bien la función directiva que realicen. La carrera magisterial antes mencionada, inició en 1993 y hasta el 31 diciembre de 1999, se han integrado a al sistema el 73% de los profesores del sistema de Educación Básica en el Estado de Querétaro que lo han solicitado.

Segunda conclusión, analizando el anexo IV, podemos concluir que el Gobierno Federal ha mantenido la rectoría del sistema a través de las aportaciones que se traducen en dependencia económica, para el gobierno del Estado de Querétaro desde la transferencia educativa. Para el Gobierno Federal ha representado un beneficio político, si consideramos que el sindicato perdió fuerza corporativa, así como también se han reducido las manifestaciones de los profesores disidentes en el Zócalo, y ahora se puede demostrar jurídicamente, ante los trabajadores de educación, que la Secretaría de Educación Pública ya no es el patrón, considerando los convenios celebrados entre el Gobierno Federal, Gobierno del Estado de Querétaro y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), las líneas trazadas por el Gobierno Federal para mejorar la educación básica, han fracasado una vez más, ya que la inversión económica desde el 18 de mayo de 1992, hasta el 31 de diciembre de 1999, es de \$6,255.6 (Millones de pesos) de los cuales el Gobierno del Estado únicamente ha contribuido con \$ 396.20 ( Millones de pesos ), esto ha representado una contribución del 6% por

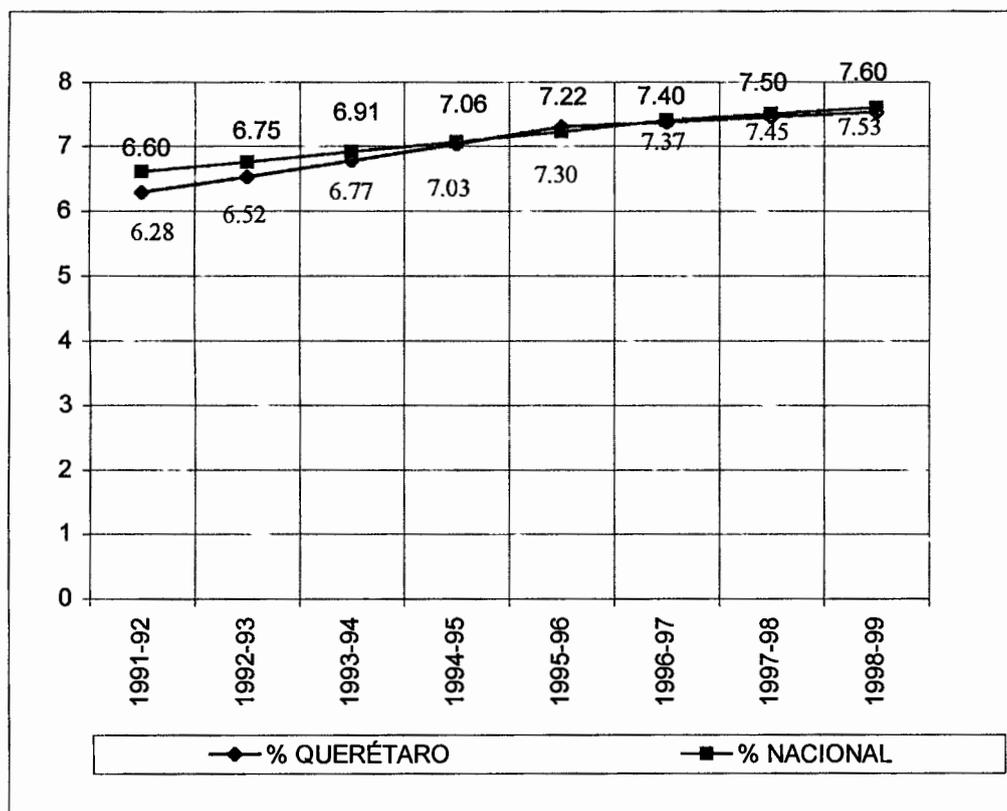
parte del Estado de Querétaro, la contribución anterior por ambas partes no es suficiente para modificar los indicadores de nuestro sistema de Educación Básica, sin embargo los representantes de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal manifiestan en sus informes de gobierno que han invertido cantidades sorprendentes de dinero en educación, y que los indicadores se han mejorado substancialmente, lo cual es falso, como podemos comprobarlo con la cantidad que ha invertido el gobierno del Estado de Querétaro, a partir del 18 de mayo de 1992, hasta el 31 de diciembre de 1999.

Tercera conclusión, los esfuerzos que en su momento realizó el Poder Legislativo del Estado de Querétaro, para modificar la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, legislar una nueva Ley de Educación, con la finalidad de generar el espacio jurídico para el nuevo Sindicato de trabajadores al servicio de la Educación Básica y normar el sistema de Educación Básica en el Estado, es letra muerta, ya que a la Sección 24 del SNTE, nunca solicitó su registro ante los tribunales laborales locales, y de acuerdo a los convenios celebrados entre la Secretaria de Educación Publica, el Gobierno del Estado de Querétaro y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, así como las modificaciones que se realizaron en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Querétaro, la Sección 24 del SNTE, no tiene personalidad jurídica para representar los intereses de los trabajadores ante el patrón sustituto.

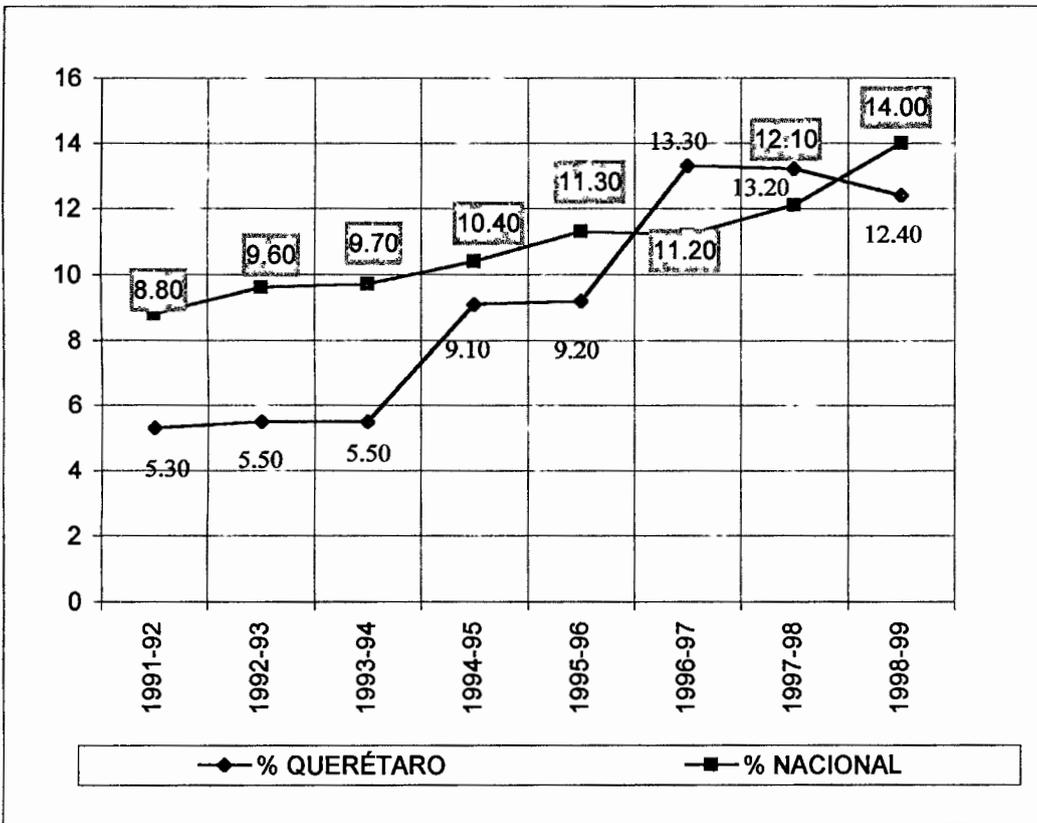
**COMPARATIVO DEL % DE ANALFABETISMO ENTRE QUERÉTARO Y EL TOTAL NACIONAL A PARTIR DE LA TRANSFERENCIA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA AL ESTADO DE QUERÉTARO.**



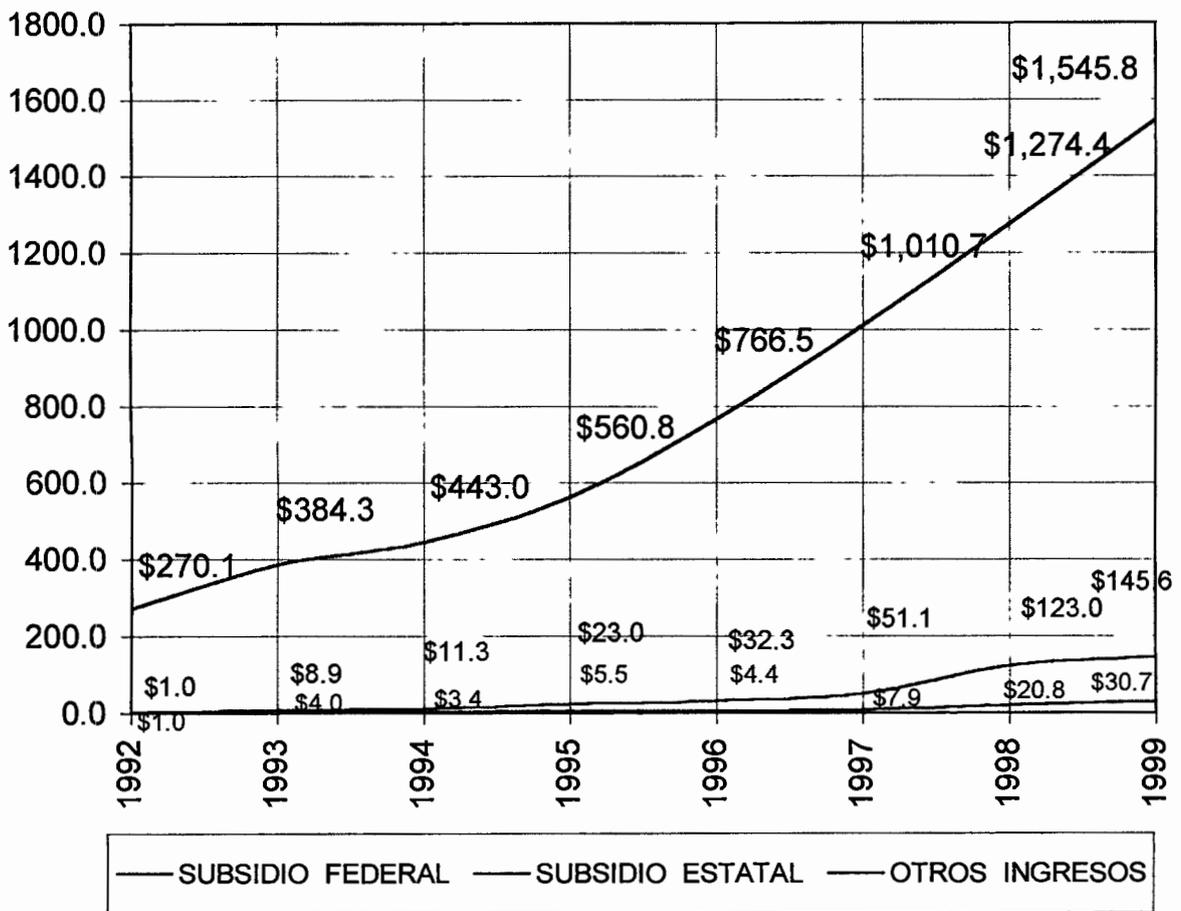
COMPARATIVO DE AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD ENTRE QUERÉTARO Y EL TOTAL NACIONAL A PARTIR DE LA TRANSFERENCIA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA AL ESTADO DE QUERÉTARO.



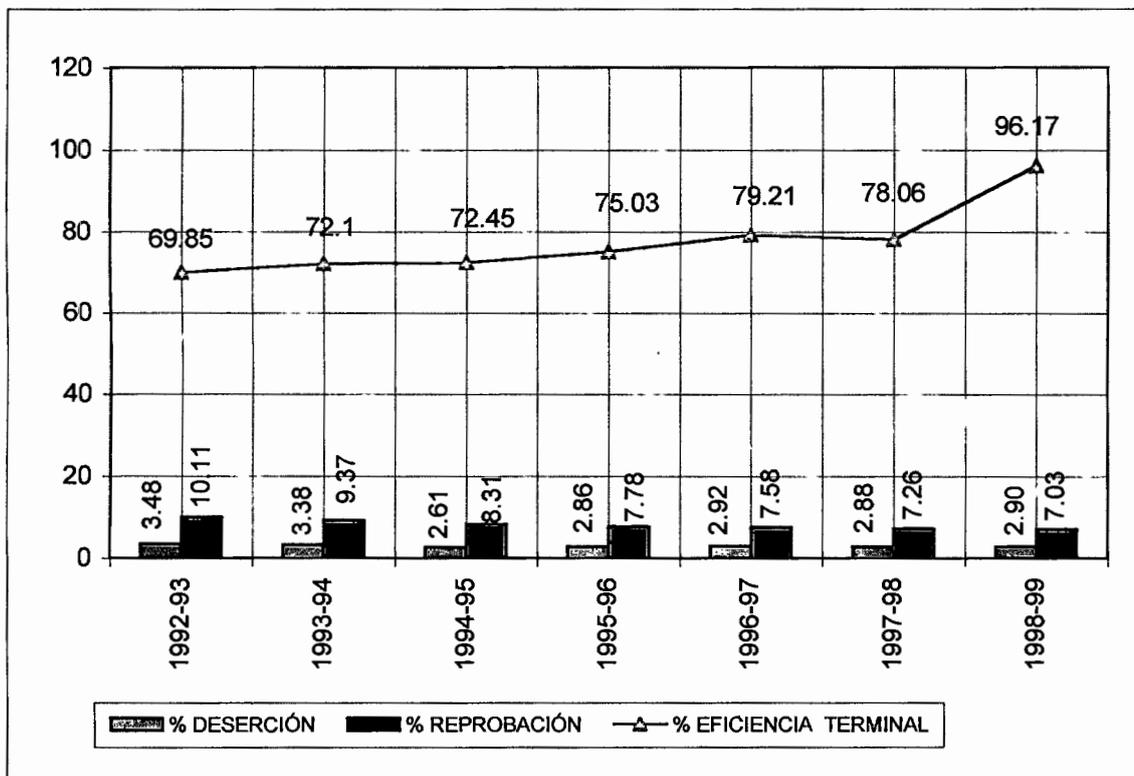
**COMPARATIVO DEL % PROMEDIO DE ATENCIÓN A NIÑOS DE 3 AÑOS DE EDAD ENTRE QUERÉTARO Y EL TOTAL NACIONAL A PARTIR DE LA TRANSFERENCIA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA AL ESTADO DE QUERÉTARO.**



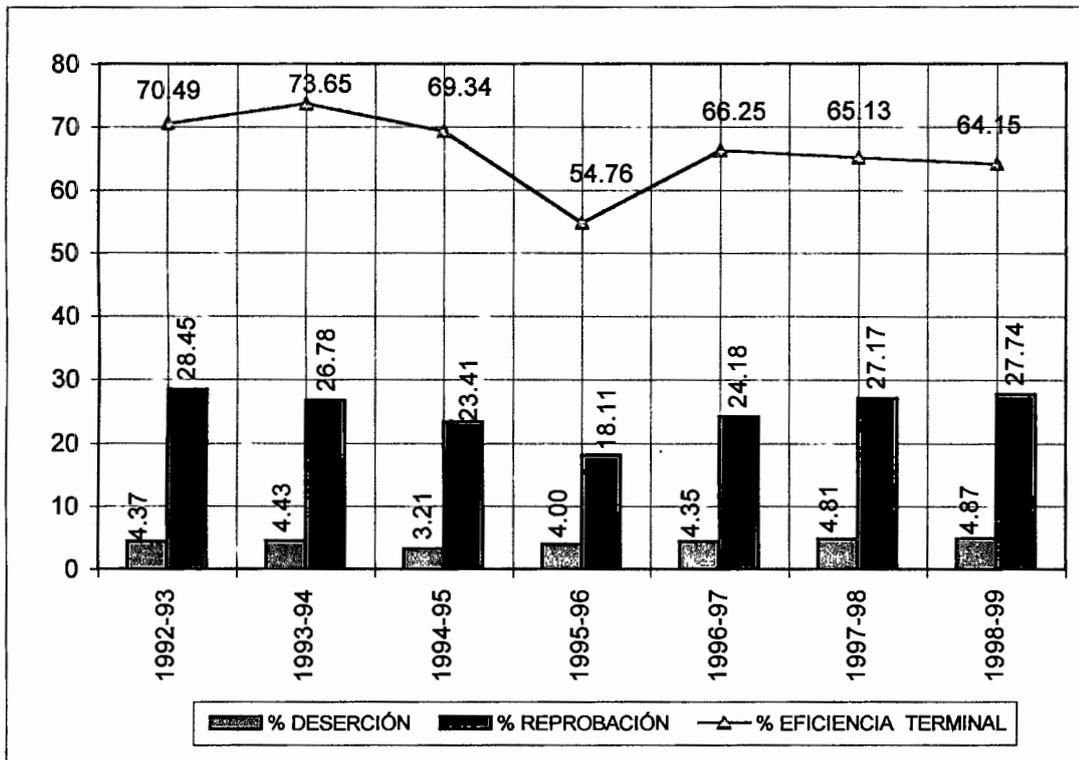
COMPARATIVO DE PARTICIPACIÓN EN EL PRESUPUESTO PARA EDUCACIÓN BÁSICA, GOBIERNO FEDERAL Y ESTATAL A PARTIR DE LA TRANSFERENCIA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA AL ESTADO DE QUERÉTARO.



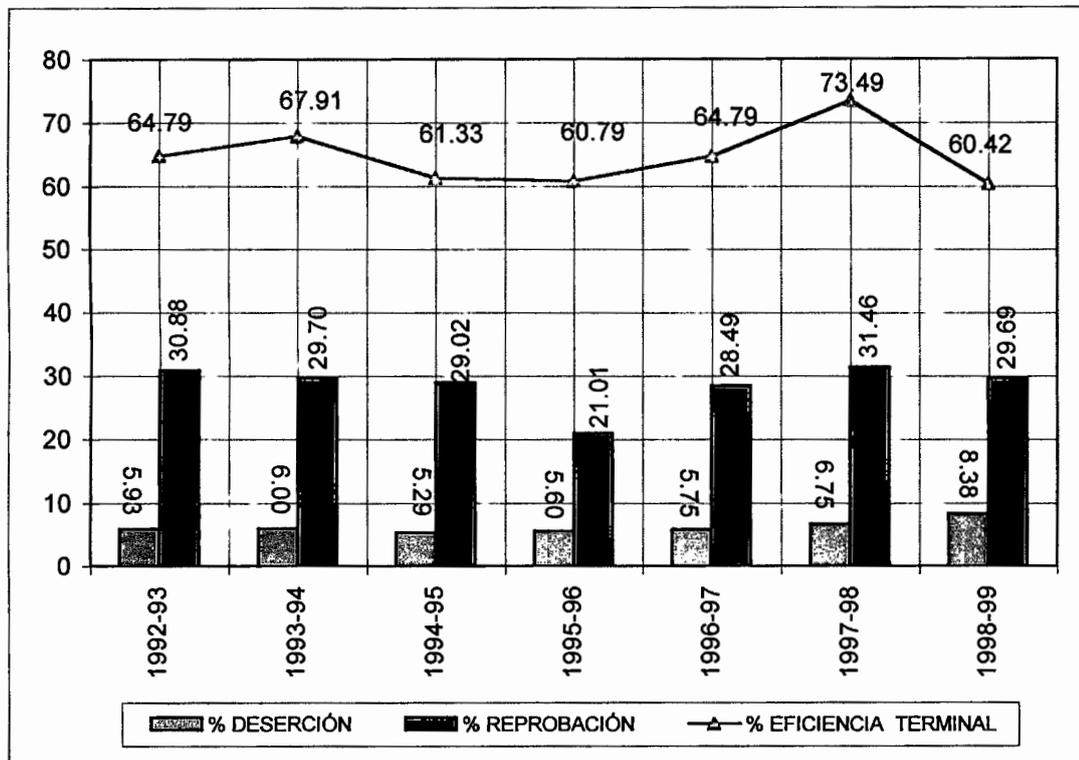
COMPARATIVO DE LOS INDICADORES DE DESERCIÓN, REPROBACIÓN Y EFICIENCIA TERMINAL DE EDUCACIÓN PRIMARIA A PARTIR DE LA TRANSFERENCIA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA AL ESTADO DE QUERÉTARO.



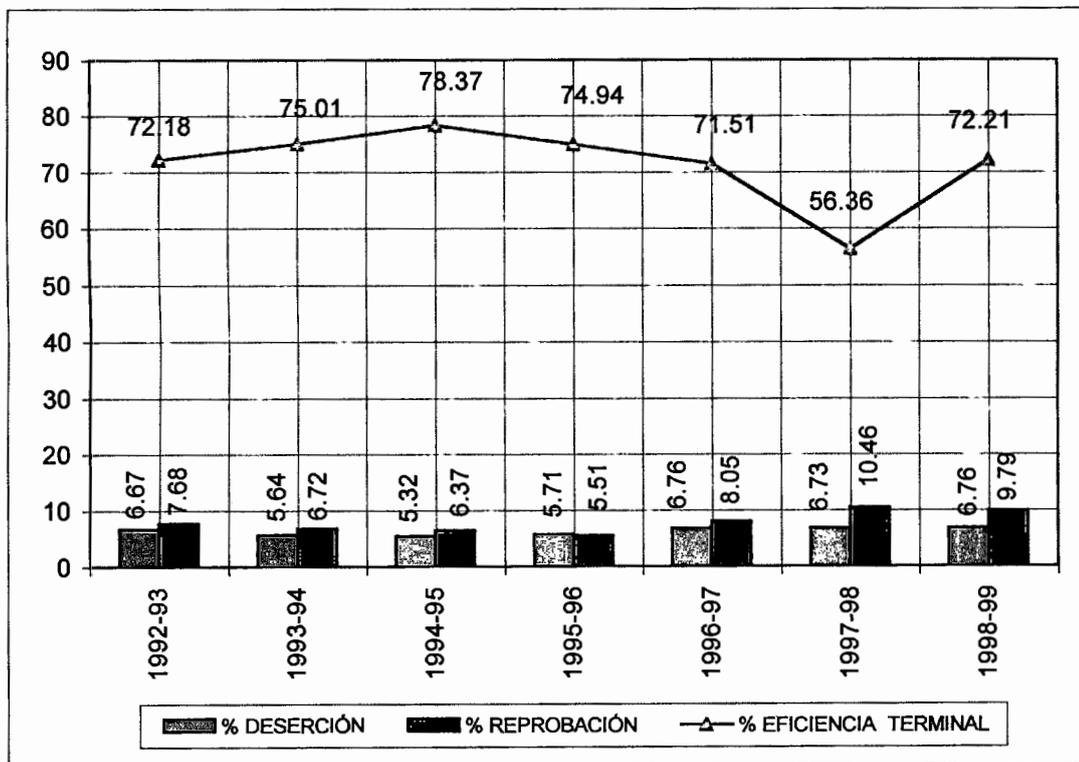
**COMPARATIVO DE LOS INDICADORES DE DESERCIÓN, REPROBACIÓN Y EFICIENCIA TERMINAL DE EDUCACIÓN SECUNDARIA GENERAL A PARTIR DE LA TRANSFERENCIA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA AL ESTADO DE QUERÉTARO.**



**COMPARATIVO DE LOS INDICADORES DE DESERCIÓN, REPROBACIÓN Y EFICIENCIA TERMINAL DE EDUCACIÓN SECUNDARIA TÉCNICA A PARTIR DE LA TRANSFERENCIA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA AL ESTADO DE QUERÉTARO.**



COMPARATIVO DE LOS INDICADORES DE DESERCIÓN, REPROBACIÓN Y EFICIENCIA TERMINAL DE EDUCACIÓN TELESECUNDARIA A PARTIR DE LA TRANSFERENCIA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA AL ESTADO DE QUERÉTARO.



BIBLIOGRAFÍA.

ALDANA Rendón, Mario, *Política Educativa del Gobierno Mexicano 1867-1940*, Instituto de Estudios Sociales de Guadalajara, México, Dpto., Editorial, 1977.

ARNAUT Salgado, Alberto, *De la Centralización a la Descentralización*, "Ponencia" Mecanografiada para el Coloquio sobre el análisis del Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, Marzo, del 5 al 9, 1990.

BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci trad. Raúl Crisafio et al., *Diccionario de Política*, 5ª ed., México, XXI, 1987.

BRAVO Sánchez, Gaudencio, *Legislación y Justicia Social en Materia Educativa*, en el Encuentro de Legisladores de América, Educación Compromiso Legislativo, México D.F., del 10 al 14 de febrero de 1997( Ponencia Mecanografiada).

\_\_\_\_\_ *Educación Pública en México*, en el Encuentro de Legisladores de América, Educación Compromiso Legislativo, México D.F., del 10 al 14 de febrero de 1997 (Ponencia Mecanografiada).

BUEN DE Lozano, Nestor, *Derecho del Trabajo*, tomos I, II, 6ª ed., México, Porrúa, S.A., 1985.

COCKCROFT, James D., *El Maestro de Primaria en la Revolución Mexicana*, México, Colegio de México, 1992.

*Confederación de Educadores Americanos*, Instituto de Estudios Sindicales de América A.C., *Educación y Desarrollo Sustentable*, Cuaderno de Trabajo 1, México, Magisterio Benito Juárez, 1997.

\_\_\_\_\_ *Educación y Diversidad Cultural*, Cuaderno de Trabajo 2, México, Magisterio Benito Juárez, 1997.

\_\_\_\_\_ *Educación y Trabajo*, Cuaderno 3, México, Magisterio Benito Juárez, 1997.

\_\_\_\_\_ *Educación y Medios de Comunicación*, Cuaderno 4, México, Magisterio Benito Juárez, 1997.

\_\_\_\_\_ *Educación y Valores*, Cuaderno 5, México, Magisterio Benito Juárez, 1997.

\_\_\_\_\_ *Alfabetización*, Cuaderno de Trabajo 6, México, Magisterio Benito Juárez, 1997.

\_\_\_\_\_ *Educación Pública*, Cuaderno de Trabajo 7, México, Magisterio Benito Juárez, 1997.

\_\_\_\_\_ *Profesionalización del Docente*, Cuaderno de Trabajo 8, México, Magisterio Benito Juárez, 1997.

\_\_\_\_\_ *Educación y Sindicalismo*, Cuaderno de Trabajo 9, México, Magisterio Benito Juárez, 1997.

*Constitución Política del Estado de Querétaro 1825*, Querétaro, Imprenta del Águila, 1825.

*Constitución Política del Estado de Querétaro 1833*, Querétaro, Impreso por Juan Ojeda, 1833.

*Constitución para el régimen interior del Estado Libre y Soberano de Querétaro 1869*, Querétaro, Imprenta Luciano Frías y Soto, 1869.

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano e Independiente de Querétaro de Arteaga 1879*, Querétaro, E. Díaz de León y S. White, 1879.

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga 1917*, Querétaro, Talleres Linotipográficos del Gobierno, 1917.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México*, Anaya Editores, S.A., 1994.

*Convenio que celebraron, por una parte, el Gobierno del Estado libre y soberano de Querétaro y, por la otra, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, en relación a la sustitución patronal*, fue firmado por el Gobernador Enrique Burgos García y por la Secretaria General del SNTE, Profesora Elva Esther Gordillo Morales., el 18 de mayo de 1992, en la ciudad de México .

CUEVA, Mario de la, *Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, tomos I, II, 4ª ed., México, Porrúa, S.A., 1986.

CHAVOYA, María Luisa, *La Descentralización Educativa y el Poder Sindical*, "Ponencia" Mecanografiada para el Coloquio sobre el análisis del Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, Marzo, 5 - 9, 1990.

DEMING W. Edwards, *Calidad, Productividad y Competitividad*, trad., de Jesús Nicolas Medina, México, Díaz de Santos, S.A., 1989.

FUENTES Molinar, Olac, *Educación y Política en México*, México, Nueva Imagen, 1983.

*Gobierno del Estado de Querétaro, Anuario Económico 1992.*

\_\_\_\_\_ *Anuario Económico 1996.*

\_\_\_\_\_ *Anuario Económico 1999.*

GONZÁLEZ Casanova, Pablo, ( comp. ), *México, Hoy*, 13ª ed., México, Nueva Imagen 1990.

GONZÁLEZ Torres, Leticia, *Historia y Geografía de Querétaro*, tercer grado, México, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, 1994.

GUEVARA Niebla, Gilberto, *La Educación Socialista en México 1934- 1945*, México, Caballito, 1985.

HALL H. Richard, *Organizaciones Estructura y Proceso*, trad. de Alberto León Betancourt The University of Michigan, ed., Prentice-hall hispanoamerica, S.A. 1983.

HERBER G. Hicks y Ray Gullett ,*Las organizaciones*, trad., 2ª ed., México, CECSA, 1987.

SUAREZ Muñoz, Manuel y Juan Ricardo Jiménez Gómez, *Constitución y Sociedad en la formación del Estado de Querétaro*, tomo II, Constitución de 1833, Querétaro, Ediciones del Gobierno del Estado , 1993.

*Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Información, Censo de Población y Vivienda 1995*, México, 1995.

---

KRAUSE, Enrique, *Por una Democracia sin adjetivos*, México, Planeta, 1986.

LANHAM E. ph. D. *Valuación de Puestos, bases para fijar escalas de salarios*, trad., Eduardo Lobatón, México, Continental, 1992.

LATAPÍ, Pablo, *Análisis de un Sexenio del Sistema de Educación en México 1970-1976*, México, Nueva Imagen, 1980.

\_\_\_\_\_ *Política Educativa y Valores Nacionales*, México, Nueva Imagen, 1979.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, México, Delma, 1994.

RAMÍREZ Fonseca, Francisco, *Ley Federal del Trabajo*, 9ª ed., México, PAG, S.A. 1997.

MARTÍNEZ Rizo, Felipe, Margarita Zorrilla, *La Descentralización de la Educación Básica en Aguascalientes*, Gobierno del Estado de Aguascalientes, México, 1994.

*Minuta de Acuerdo de Homologación*, Firmada por el Gobierno del Estado de Querétaro y la Secretaría de Educación Pública, el 11 de diciembre de 1992.

MUÑOZ García, Humberto y María Herlinda Suárez Zozaya, *Mercados Urbanos de Trabajo y Educación en México*, Colegio de México, 1992.

NERI Guzmán, Carlos E., *Reflexiones sobre el Diagnóstico del Programa de Modernización Educativa*, "Ponencia" Mecanografiada para el Coloquio sobre el análisis del Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, Marzo, 5 - 9, 1990.

ORÍA Razo, Vicente, *Política Educativa Nacional*, 2ª ed., México, Nueva Imagen, 1990.

ORNELAS, Carlos, *Sistema Educativo Mexicano*, La transición de fin de siglo, Centro de Investigación y docencia económicas, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

PADUA, Jorge, *Perspectivas de la Modernización de la Educación Básica*, Introducción, en la Modernización Educativa en Perspectivas, Análisis del Programa de Modernización Educativa, México, Flacso, 1990.

PESCADOR Osuna, José Ángel, *Los esfuerzos del sexenio 1976-1982 para mejorar la calidad de la educación básica*, México, SEP, 1989.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*.

PRAWDA, Juan, *Logros, Inequidades y Retos del Futuro del Sistema Educativo Mexicano*, México, Grijalbo, 1989.

\_\_\_\_\_ *Teoría y Praxis de la Planeación Educativa*, 4ª ed., México, Grijalbo, 1984.

QUINTERO, José Luis., *Del dicho al hecho o las realidades de la descentralización educativa*, "Ponencia" Mecnografiada para el Coloquio sobre el Análisis del Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, Marzo, del 5 al 9, 1990.

QUIROZ, Rafael., *La Educación Secundaria en el Programa para la Modernización Educativa 1994 - 1994*, "Ponencia" Mecnografiada para el Coloquio sobre el Análisis del Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, Marzo, del 5 al 9, 1990.

REYES Rocha, José, María Luisa Miaja Isaac, *La descentralización, su Configuración Administrativa y la Educación Básica en Michoacán*, Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación. ( IMCED ), Morelia, Michoacán, México, 1992

ROCKWELL, Elsie, *Calidad de la Educación Primaria*, Contexto, Contenido, y Proceso en el Programa de Modernización Educativa, "Ponencia" Mecnografiada para el Coloquio sobre el análisis del Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, Marzo, del 5 al 9, 1990.

SALINAS de Gortari Carlos, *Transformación educativa para la modernización de México*, Reunión de IEPES en Tepic, Nayarit., México, 8 de diciembre de 1987.

Secretaría de Educación Pública, *Compendio Estadístico del Gasto Público*, 1995.

\_\_\_\_\_ *Compendio Estadístico por Entidad Federativa*, 1995.

\_\_\_\_\_ *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional*, tomo 1, inicio de cursos 1995-1996.

*Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Congreso Constituyente 1916-1917, Diario de Debates, Gobierno del Estado de Querétaro, México, 1960.*

SILVA-HERZOG Márquez, Jesús, *Esferas de la Democracia*, Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, 1996.

*Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, La Federalización de la Educación Básica, ¿ Mecanismo Apropriado para la Reorganización del Sistema Educativo Mexicano?, 1º Congreso Nacional de Educación, México, 1994.*

*Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, 2ª ed., México, Porrúa, S.A. 1988.*

\_\_\_\_\_ *El federalismo en sus aspectos educativos y financieros*, México, UNAM, 1976.

VÁZQUEZ de Knauth , Josefina Zoraida, *Nacionalismo y Educación en México*, 2ª ed., México, Colegio de México, 1975.

\_\_\_\_\_ *Ensayos sobre Historia de México*, México, Colegio de México, 1981.

\_\_\_\_\_ *La Educación en la Historia de México*, México, Colegio de México, 1992.

\_\_\_\_\_ *La República Restaurada y la Educación*, México, Colegio de México, 1992.

Leyes, Decretos y Acuerdos publicados en el “Diario Oficial de la Federación” y en la “Sombra de Arteaga”, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro.

*Diario Oficial de la Federación*, del 19 de mayo de 1992, en donde se publicó el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, pp. 3 - 14.

*Diario Oficial de la Federación* del 13 de junio de 1993, En donde se publicó la *Nueva Ley General de Educación*, pp. 18 - 62.

*Diario Oficial de la Federación* del 23 de diciembre de 1996, En donde se publicó el *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1997*, pp. 15-16

*Diario Oficial de la Federación* del 22 de diciembre de 1995, En donde se publicó el *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1996*, pp. 2 -7

*Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 1994, En donde se publicó el *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1995*, pp. 18 - 21

*Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 1993, En donde se publicó el *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1994*, pp.

*Diario Oficial de la Federación* del 18 de diciembre de 1992, En donde se publicó el *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1993*, pp. 26 - 28

*La Sombra de Arteaga, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro de Arteaga* del 17 de junio de 1993, en donde se publicó, *El Reglamento General de los Consejos de Educación del Estado de Querétaro*, pp. 215 - 225.

*La Sombra de Arteaga, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro de Arteaga*, del 15 de agosto de 1996, en donde se publicó, *La Nueva Ley de Educación del Estado de Querétaro*, pp. 519 - 535.

*La Sombra de Arteaga, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro de Arteaga* N° 35 de agosto 1987, Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro de Arteaga, *Ley de Los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios*.

*La Sombra de Arteaga, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro de Arteaga*, del 7 de junio de 1992, en el cual, se publicó el *Decreto por el que se creó el Organismo Descentralizado: " Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado de Querétaro ( USEBEQ )*, pp. 377- 380.

*La Sombra de Arteaga, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro de Arteaga*, del 7 de junio de 1992, en donde se publicó, *la Ley que Reforma y Adiciona los Artículos 87,101,102, y 150 y Deroga el Artículo 100 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios*. pp. 375 - 376.

## **ABREVIATURAS**

ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo.
CPELSQ	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.
CPEM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación.
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.
INEA	Instituto Nacional de Educación para los Adultos.
ISSSTE	Instituto de Servicios de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado.
LEEQ	Ley de Educación del Estado de Querétaro.
LGE	Ley General de Educación.
OEE	Órgano Escolar de Evaluación.
PAN	Partido Acción Nacional.
PME	Programa de Modernización Educativa.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
RCPS	Reglamento de Consejos de Participación Social.
RGCEEQ	Reglamento General de los Consejos de Educación del Estado de Querétaro.
SCEP	Servicios Coordinados de Educación Pública.
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
TLC	Tratado de Libre Comercio.
UPN	Universidad Pedagógica Nacional.
USEBEQ	Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado de Querétaro.
USEDES	Unidad de Servicios Descentralizados de los Estados.

---