

Elaborado por: Dr. Eulalio Velázquez Rojas
Unidad Regional 301, Xalapa, Veracruz.

TEMA: Transferencia de un organismo público desconcentrado de la SEP a las entidades federativas mediante el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica de 1992. Caso Universidad Pedagógica Nacional Estado de Veracruz.

El sector educativo por décadas ha sido el más abandonado y cuando se habla de éste, solo se quieren hacer reformas sexenales para cubrir los huecos dejados por administraciones anteriores.

La política educativa es mucho más compleja que una serie de reformas aleatorias o de un cambio institucional a partir de un proceso de mejora o de una evaluación docente, significa cambiar el equilibrio del sistema educativo, mediante la configuración de insumos, procesos o productos y ligarse a cursos de acciones por medio de los cuales se pretenden impulsar determinados programas e iniciativas, con el fin de resolver problemas específicos de educación. Y cuando se habla de problemas “específicos de educación” significa ponerse una lupa y escudriñar desde la base.

Las instituciones educativas deberían de operar en la realidad como un instrumento democrático en la sociedad orientadas hacia el bienestar, para que todos tengan acceso a la educación y se conforme con un pensamiento crítico y reflexivo.

Pero contrariamente el Estado ha adoptado, desde 1988, sistemas de calidad total porque ha encontrado en la privatización los esquemas que facilitarían las reformas que más se amoldaron a un sistema neoliberal. En este sentido, las universidades que abarquen lo nacional, serían un obstáculo para ciertos modelos de gobernanza o de transparencia social vinculados con ese concepto incipiente de realidad política.

Por ejemplo, la Universidad Pedagógica Nacional, ha tomado las riendas en el ámbito educativo para formar docentes dispuestos a mejorar los procesos educativos

inherentes a su esquema laboral. Desde su Decreto de Creación de 1978 hasta la fecha, en su misión está superpuesta la idea de sociedad desde un punto de vista humano e integral y es la Universidad federal más grande que abarca toda la Nación, siendo un problema para el sistema educativo del país soportar un peso económico de esta magnitud.

Por ello, en 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), se generó una política en la cual las 68 Unidades de la UPN que entonces funcionaban en el interior del país, fueran transferidas a los gobiernos estatales. Situación que hasta la fecha aqueja a la UPN y que ha mermado el desarrollo de los programas educativos en las diferentes entidades federativas, siendo que éstas asumieron “las responsabilidades financieras, administrativas y laborales que anteriormente correspondían a la UPN”¹

“El ANMEB fue suscrito en el contexto de la revisión y la reforma del sistema educativo nacional. Fue un instrumento político administrativo que se propuso modernizar los servicios de la educación básica y normal. Para ello, el acuerdo implantó nuevas políticas educativas y fue a su vez el origen y el impulso para otro tipo de ellas, todas inscritas en el propósito específico de hacer efectiva la descentralización de los servicios.”²

Como toda política educativa, la ANMEB debió obedecer a una serie de procesos para que también fuera incorporada la UPN, sin embargo, el “acto administrativo” no se dio de forma clara, no con todos los elementos que le correspondían.

“De esa manera, la estructura nacional de la UPN pudo persistir en términos académicos sobre la base de la construcción de proyectos conjuntos...”³ más bien, por su Decreto de Creación y su carácter de desconcentrada de la SEP, los estados no

¹ FUENTES MOLINAR, Olac. El estado y la educación pública en los años ochenta. p. 4.

² BARBA CASILLAS, Bonifacio. La federalización educativa: una valoración externa desde la experiencia de los estados. p. 13.

³ VAZQUEZ MORALES, Víctor Hugo. Descentralización de la educación básica en México; “el caso ANMEB para el mejoramiento de la calidad educativa”. P. 43

podieron retener todas las facultades de origen, incluso, en las secretarías de educación de las entidades federativas aparece como “transferida”.

Desde esta perspectiva, el objetivo central de esta propuesta es analizar el proceso de transferencia de la Universidad Pedagógica Nacional a las entidades federativas, en particular en el Estado de Veracruz, a través del ANMEB de 1992.

Cabe resaltar que el fenómeno a estudiar implicó diferentes acuerdos políticos y sindicales que hasta la fecha han generado conflictos respecto al carácter nacional de la UPN y problemas específicos jurídicos y administrativos.

En algunos Estados, las delegaciones no dejaron de existir, formando los brazos o extensiones del gobierno federal “la delegación, según la doctrina más comúnmente aceptada, consiste en un acto por el cual un órgano de gobierno administrativo confiere a otro jerárquicamente subordinado la facultad de ejercer parte de sus funciones”⁴

Este tipo de dependencias son fáciles de detectar en los Estados, por ejemplo, la Delegación Federal de la Secretaría del Trabajo o la Delegación de la Secretaría de Educación Pública, que pueden coexistir con los gobiernos estatales y seguir recibiendo órdenes de los organismos centrales.

La relación entre ambos órdenes de gobierno regulada por la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las creadas para las administraciones estatales y municipales, a veces, se ve viciada y corrompida por aquellos funcionarios que desconocen sus facultades y límites legales. El problema es sencillo de visualizar, la situación es un desajuste entre la articulación de un organismo gubernamental y de las leyes o decretos que lo crearon y su congruencia con lo que se refiere en los actos legales de la administración pública en donde fueron implicados.

La UPN actualmente está en crisis y no por el mal funcionamiento de ésta, sino más bien por una inadecuada y en todo caso, ilegítima, transferencia educativa.

⁴ Idem.

La Universidad Pedagógica Nacional, creada por Decreto el martes 29 de agosto de 1978 por decreto presidencial.

A partir del año 1992, con el Decreto Presidencial sobre la programación de la descentralización administrativa; se generó el Decreto que establece los lineamientos a que se sujetaran las acciones de descentralización, únicamente, de los servicios federales de educación básica y normal. Bajo este marco de referencia la intención del ejecutivo era una descarga administrativa de todos los servicios que ya estaban confinados en los Estados y que era necesaria, bajo el concepto de soberanía, su administración total.

“A pesar de que en la ANMEB se postulaba que las Unidades UPN se incorporarían a los sistemas estatales interrumpiendo su relación estructural ...” con la rectoría nacional, lo cierto es que el intercambio académico preexistente se mantuvo en parte porque, contrario a lo que se sostenía en el documento citado, las Unidades siempre tuvieron capacidad de iniciativa y también porque la rectoría había logrado establecer relaciones de diálogo y de corresponsabilidad con las Unidades de todo el país”.⁵

Pero no hay que perder de vista que la clasificación del marco normativo de la educación pública en este país se concibe de dos formas, la primera se refiere a la naturaleza misma de las normas que regulan la función educativa pública y; la segunda, a las normas legislativas y normas administrativas. Ambas son obligatorias para las autoridades y empleados de la administración pública educativa, pero se diferencian por el hecho de que, en tanto las normas legislativas tienen como fuente el proceso legislativo, las normas administrativas se derivan de las facultades del Poder Ejecutivo contenidas en el Artículo 89 Constitucional.

“La descentralización de las UPN (1992) transfirió de la federación a las entidades federativas, excepto al entonces Distrito Federal, los recursos, infraestructura, nómina, para pasar a ser responsabilidad administrativa y financiera de los Estados, dejando intacto el Decreto de Creación y los reglamentos que

⁵ ----- *Programa Integral de Desarrollo Institucional (PIDI) 2014-2018*. p. 43.

establecen las atribuciones para la aprobación de planes y programas de estudios, centralizadas en el Consejo Técnico y Académico, cuyos miembros mayoritariamente son funcionarios de la unidad Ajusco, excluyendo a las unidades UPN de ese órgano de decisión. “ (Rescatado del documento efectuado en la reunión de Michoacán)

“Lo mismo sucedió con las reglas de ingreso y promoción del personal académico que quedó en manos de la Comisión Académica Dictaminadora, cuyo presidente es designado en acuerdo entre la SEP y el SNTE, pero esa Comisión dejó de funcionar desde 1992 para el Estado de Veracruz, lo cual ha generado el estancamiento de plazas y la obstrucción de personal académico para ocupar puestos directivos; por otra parte, los recursos financieros que se destinaban a las Unidades UPN por parte de la federación, se integraron en un fondo general que incluye a la educación básica y normal (FONE), con la consecuencia de entregar estas Unidades a la facultad administrativa de los Estados, con la normatividad que centraliza en la federación atribuciones académicas.” (IBIDEM)

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los órganos de gobierno pueden crearse bajo las siguientes condiciones: por Decreto, desconcentrados y centralizados y; por Ley, descentralizados y autónomos. Según el orden de gobierno estos serán federales o estatales; cuando se refiere a los creados por el Estado, se sustentan en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y en las constituciones estatales. Los organismos creados por ley o decreto estatales no pueden ser federales, pero los que de origen son federales, solo pueden transferirse a los Estados si estos son centralizados, tal y como sucedió con la educación básica.

Bajo esta premisa, el proceso de transferencia de los servicios educativos de educación básica y normal en el año de 1992, se utilizó de manera incorrecta al incluir los servicios de UPN, considerando que en el Decreto de Creación son de origen desconcentrado federal. Cabe señalar que el acto administrativo quedó incompleto, obligando a los Estados a realizar adiciones y modificaciones a sus leyes complementarias para regular a la UPN.

La ambigüedad de sentidos y propósitos prácticos de la descentralización ha provocado que quienes se ocupan de la cuestión desarrollen tipologías para diferenciar y confrontar fines y hechos, modelos y tendencias. Todas las clasificaciones poseen cierta racionalidad y utilidad; donde casi todas ellas, se construyen para dar respuesta a preguntas de investigación.

Un modelo más práctico para definir este concepto puede perseguir fines políticos, legitimarse por la vía legislativa y generar efectos en la administración pública, es decir, en la Ley Orgánica de la Administración Federal, en la cual puede ilustrarse los cambios que dieron origen a la descentralización.

La descentralización de la educación y la redistribución de las dependencias de gobierno no implicaban una desarticulación de los procesos educativos necesariamente; el sistema educativo sigue vigente, pero ahora con dos vías de mutua dependencia, los organismos federales y los estatales. Los primeros generalmente se encargan de la regulación nacional, con el fin de mantener una homogeneidad en los procesos educativos, que, a su vez, permitan el desarrollo y la transformación nacional, el proceso inherente a las condiciones de un sector que aún puede generar cambios en un orden de gobierno centralista. Estos estándares son medidos por organismos internacionales de los cuales se reciben recursos para cubrir las necesidades de diferentes sectores, en especial, los de educación básica.

Otro indicador es el Acuerdo número 299, publicado en DOF el 12 de junio de 2001, por el que se reforma el diverso número 275 para adscribir orgánicamente la Universidad Pedagógica Nacional al Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica.⁶ De la SEP.

⁶ Artículo único. - Se adscriben orgánicamente las direcciones generales y demás **unidades administrativas** de la Secretaría de Educación Pública" ...Fracción III. Al Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica, numeral 1. La Dirección General de Educación Superior, ... Numeral 3. La Coordinación Nacional de Universidades Tecnológicas, y Numeral 6. La Universidad Pedagógica Nacional, etc.

En este sentido, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, DOF: 25/05/1992, tendría que haberse deslindado de la UPN desde el año 2001, pero no fue así.

En el año 1992, es descentralizada la UPN a las entidades federativas, dejando la responsabilidad económica-administrativa a los Estados.⁷

Otro indicador es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde solo por Decreto pueden crearse los organismos desconcentrados, lo que genera una inconsistencia al trasladarse la UPN a los Estados sin el respectivo Decreto

Posteriormente en la Ley de Educación del Estado de Veracruz, Capítulo X, artículo 115:

“La educación superior tiene como antecedente el bachillerato o su equivalente. Se integra por la licenciatura, la especialidad, la maestría, el doctorado y el post doctorado, e incluye la educación tecnológica, la educación normal, la que se imparta en **las universidades pedagógicas**, y la demás equivalente para la formación de docentes de educación básica; así como aquellas opciones terminales posteriores al bachillerato o previas a la conclusión de la licenciatura.”⁸

Aclarando que la palabra “transferido”, no corresponde a ningún órgano de gobierno ya sea en la Ley Estatal o Federal de la Administración Pública.

Cabe señalar que las condiciones administrativas y jurídicas tienen una relación de igualdad con la que se resguarda en las Unidades o Clínicas Regionales del ISSSTE; por ejemplo, en estas Unidades o Clínicas, el director se nombra por ternas, el delgado se nombra a nivel federal, el colectivo de los trabajadores se protege por la Ley federal del Trabajo y la Ley de Pensiones del ISSSTE; incluso, en la Ley reglamentaria del

⁷ Por ejemplo, en el Estado de Veracruz, es considerada en su Ley de Educación, Capítulo X, Artículo 115.- La licenciatura, la especialidad, la maestría, el doctorado y el post doctorado, e incluye la educación tecnológica, la educación normal, la que se imparta en **las universidades pedagógicas**, y la demás equivalente para la formación de docentes de educación básica; así como aquellas opciones terminales posteriores al bachillerato o previas a la conclusión de la licenciatura.” Gaceta Oficial, 17 de febrero de 2016.

⁸ Gaceta Oficial, 17 de febrero de 2016.

artículo 123 constitucional todo lo anterior se instruye como parte de sus derechos irrevocables..

Es claro que la experiencia institucional como un modelo hegemónico y, sobre todo en educación básica, permite a los estados continuar con la labor educativa que se le indica y por ello fue factible la descentralización en este nivel, pero en la UPN NO.

Propuesta:

Centralizar (regresar) los servicios administrativos de las unidades regionales a la Rectoría de la UPN ya que su carácter desconcentrado federal así lo permite.

Lo anterior permitirá revalorar la situación de la UPN como un organismo público desconcentrado federal de carácter nacional y establecer los mecanismos de consulta a la base para identificar los procesos internos que se requieren para validar una modificación al Decreto de Creación y/o las acciones que se consideren necesarias.

Beneficios de la propuesta:

1. Optimización del presupuesto asignado.
2. Desburocratización de los procesos educativos y administrativos de la UPN con sus unidades regionales.
3. Fortalecimiento de los programas de estudio.