

**LA FEDERALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y EL
SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN
EN GUANAJUATO Y TLAXCALA:
UN ESTUDIO COMPARATIVO**

Tesis que en opción al grado de
Maestría en Sociología Política
presenta

Norma Ilse Veloz Ávila

Dirección de tesis: Mtra. Aurora Loyo Brambila
Seminario de investigación: Dr. Gonzalo Varela Petito
Lector externo: Mtro. Alberto Arnaut Salgado

Este trabajo contó con el apoyo del CONACYT y de la UAM-Azcapotzalco

México, septiembre de 1998



A mis padres



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN		7
CAPÍTULO 1	Las políticas de centralización-descentralización: un problema de distribución del poder	17
	El concepto de descentralización	18
	La descentralización como proceso político	22
	La federalización como descentralización	27
	El problema de la redistribución del poder a partir de la política de federalización de la educación básica y normal en México	32
CAPÍTULO 2	Los cambios en el modelo organizativo del sistema educativo nacional	39
	El punto de partida: la centralización en la SEP	39
	Los límites del modelo centralizado y primeros intentos de cambio	44
	La política de desconcentración de la educación	46
	La política de descentralización de la educación	50
	La política de <i>federalización</i> de la educación básica y normal	55
	El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	60
	La federalización de la educación básica	64
	El SNTE ante la federalización de la educación básica	67
CAPÍTULO 3	La federalización de la educación básica en Guanajuato	75
	I. Los contextos y los actores	75
	El contexto político	75
	La problemática educativa en el estado	78
	El subsistema federal de educación básica en Guanajuato antes del ANMEB	80
	El subsistema estatal de educación básica antes del ANMEB	81
	El magisterio guanajuatense	85
	Las secciones del SNTE en el estado	87
	II. El desarrollo de la política de federalización de la educación básica en Guanajuato	95
	1. Fase de transición: diseño de la reforma y expectativa sindical	96
	La integración del aparato educativo estatal	98
	El modelo de reestructuración del sistema educativo estatal	106
	La participación sindical en el proceso de integración	111
	2. Fase de reestructuración: instrumentación de la reforma y resistencia sindical	116
	3. Fase de readecuación: revisión de la reforma y negociación sindical	118

CAPÍTULO 4	La federalización de la educación básica en Tlaxcala	133
	I. Los contextos y los actores	133
	El contexto político	133
	La situación de la educación en Tlaxcala en 1992	138
	El subsistema federal de educación básica en Tlaxcala antes del ANMEB	139
	El subsistema estatal de educación básica antes del ANMEB	141
	El magisterio tlaxcalteca	143
	El SNTE y la problemática sindical en Tlaxcala antes de la federalización	145
	II. La federalización de la educación básica en Tlaxcala	152
	1. Adopción del modelo básico de descentralización	152
	La integración del aparato educativo estatal	156
	El SNTE ante la federalización de la educación básica en Tlaxcala	158
	Los inicios del movimiento magisterial	161
	2. Intentos de reforma, resistencia y conflicto magisterial	163
	Los intentos de desconcentración de la educación básica	163
	El marco legal de la educación en Tlaxcala	170
	El paralelismo sindical	173
	3. Estabilización sin cambio organizativo	177
	La división político-ideológica al interior del movimiento disidente del SNTE	177
CAPÍTULO 5	Análisis y conclusiones	181
ANEXOS	1. Perfil del Estado de Guanajuato	195
	2. Perfil del Estado de Tlaxcala	213
	3. Cuadros estadísticos	223
	4. Organigramas	273
FUENTES	Bibliográficas	281
	Hemerográficas	290
	Documentales	295
	Electrónicas	298
	Testimoniales	298

INTRODUCCIÓN

En mayo de 1992 el gobierno federal, los gobiernos de las 31 entidades federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firmaron el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB). Como suele suceder con aquellos acontecimientos que se identifican como *parteaguas* de alguna historia particular, el documento significaba la culminación de un largo y difícil proceso de negociación entre los actores involucrados en la educación pública de nuestro país y representaba también el inicio de un amplio y variado proceso de reforma ante cuya complejidad fue necesario establecer de antemano compromisos y responsabilidades mínimos.

El ANMEB planteó la tarea de la modernización de la educación básica a partir de dos grandes líneas de acción: la *reforma educativa*, que dio lugar a una reformulación de los planes, programas, contenidos y materiales educativos de la educación básica, así como a las primeras acciones de reestructuración del sistema de formación de docentes, introduciendo además cambios importantes con los que se busca alentar a la participación comprometida del maestro por mejorar la calidad del servicio que ofrece. La otra gran línea de acción tiene que ver con una *reforma político-administrativa* que vino a modificar las bases de sustentación del sistema educativo nacional: me refiero a la llamada *federalización*¹ de la educación básica y normal. Con este hecho se daba un paso definitivo en la prosecución de un complejo proceso de descentralización de los

¹ El término *federalización*, con el que en el lenguaje común se ha venido designando a este proceso de descentralización, conlleva una ambigüedad, atinadamente señalada por Alberto Arnaut (“La federalización de la educación básica y normal 1978-1994”, *Política y gobierno*, vol. I, núm. 2, segundo semestre de 1994 pp. 237-239), que más adelante, en el capítulo 1, explicaremos. No obstante, en este texto recuperamos el vocablo para referirnos al proceso de descentralización que inicia en 1992 con el ANMEB, distinguiéndolo de la política de descentralización que sin pleno éxito se instrumentó entre 1984 y 1991.

principales servicios educativos prestados por la Secretaría de Educación Pública (SEP),² una reforma largamente buscada, detenida y también sujeta a la definición de su contenido y forma por el entrecruzamiento de acciones y reacciones entre los distintos actores involucrados: principalmente, las autoridades gubernamentales, la burocracia del servicio educativo y el SNTE.

La federalización de la educación básica y normal hace referencia, a partir del ANMEB, a un proceso de descentralización administrativa de la SEP que conlleva un carácter especialmente político al transferir atribuciones y responsabilidades a otros poderes soberanos. Sin embargo, no hay que perder de vista que todo proceso que altere las estructuras para la toma de decisiones y el control de los recursos es un proceso político por más que se le quiera circunscribir al ámbito administrativo. Por ello, las políticas de descentralización de la educación básica constituyen una importante materia de estudio de la Sociología Política.

La idea que da pie a la investigación que aquí presento es que a raíz de la federalización de la educación básica y normal se produce una rearticulación tanto al interior de los principales actores implicados, como en las relaciones entre ellos; rearticulación que tiene que ver con la redistribución del poder que desencadenan los procesos de centralización-descentralización en una organización.

Así, el *nuevo federalismo educativo* brinda un nuevo marco institucional para el desarrollo de la educación básica en el país e implica una redefinición de las relaciones entre sus actores, entre los cuales se cuentan, de manera destacada, el gobierno federal, los gobiernos estatales, la burocracia del servicio educativo federal, la burocracia de los servicios educativos estatales, la representación sindical nacional del magisterio, las representaciones seccionales del SNTE, algunos otros sindicatos magisteriales y, por

² Importantes esfuerzos en este sentido se produjeron con las políticas de desconcentración y de descentralización durante los gobiernos de José López Portillo y Miguel de la Madrid, respectivamente, como veremos en el Capítulo 2.

supuesto, los trabajadores de la educación. Actores políticos fundamentales, diversos y complejos, una de cuyas dimensiones la constituye el ámbito político-territorial de su acción: federal-estatal, o bien, nacional-local.³

Asimismo, como era de esperarse, la suerte de la federalización de la educación básica no ha sido homogénea en todos los estados de la República Mexicana; además de las historias particulares y las diferentes condiciones de arranque (en cuanto al aparato institucional propio, la situación de la educación, las condiciones económicas, políticas, sociales, demográficas, etcétera), en cada caso el rumbo de la federalización ha obedecido a la especial interacción entre las burocracias estatales y sindicales, en relación con proyectos políticos y estrategias propias.

Con base en lo anterior, resultó sugerente la idea de realizar un estudio comparativo de la implementación y desarrollo de la política de federalización de la educación básica y normal al menos en dos entidades federativas, observando los procesos de recomposición de las relaciones políticas, laborales y sindicales a partir de la reorganización de la función educativa. Los estados elegidos fueron Guanajuato y Tlaxcala.

La selección de los casos obedeció a distintos criterios: en el plano político, se trata de entidades federativas en que por la distinta afiliación política de los gobiernos estatales —al Partido Acción Nacional en el caso de Guanajuato y al Partido Revolucionario Institucional en Tlaxcala—, podríamos esperar respuestas diferentes ante una misma política pública. De la misma forma, esto podría verse reforzado por una diferente tradición cultural y educativa propias en cada caso. En el plano sindical, se intentaría comparar problemáticas presumiblemente distintas a partir del peso

³ Esta última dicotomía se aplica mejor al SNTE, cuya organización no se corresponde plenamente con la organización política federal. En la estructura de organización y gobierno del SNTE se parte de los centros de trabajo y delegaciones (delimitados numéricamente y por zonas), y de ahí a las secciones (que pueden atender a la relación laboral, al perfil profesional o a una delimitación geográfica) que en su conjunto integran al sindicato nacional.

diferenciado de las secciones sindicales estatales y federales en cada entidad federativa.⁴ Así, uno de los casos a estudiar sería aquél en que la sección estatal tuviera una fuerte presencia anterior a la federalización (Guanajuato);⁵ mientras que el segundo caso sería uno en que la sección federal tuviera una mucho mayor importancia relativa respecto a la sección estatal (Tlaxcala).⁶

El objetivo general de este estudio comparativo persigue la comprensión de la forma y el contenido que cobra la reorganización del sistema educativo estatal, a nivel de educación básica, a partir de la implementación de la política de federalización en cada caso, con base en la interacción de sus principales actores. De manera particular, interesa observar las relaciones de poder que se juegan en cada caso en la redefinición de las relaciones centro-periferia en dos ámbitos burocráticos distintos pero interrelacionados: la burocracia del servicio educativo y la burocracia sindical. La pregunta central que guía el estudio puede ser formulada de la siguiente forma: ¿cómo se concreta la política de federalización de la educación básica a partir de las relaciones entre las burocracias educativas y la burocracia sindical? Preguntas secundarias intentarán establecer para cada caso el grado de integración de los sistemas educativos estatales y su repercusión en las relaciones laborales de los trabajadores de la educación miembros del SNTE; la capacidad de representación y gestión de los Comités Ejecutivos Seccionales de los intereses laborales y profesionales de sus afiliados; las formas de

⁴ Dieciocho entidades federativas registran la presencia de diferentes secciones sindicales del SNTE, una que agrupa a los trabajadores de la educación anteriormente adscritos a la Secretaría de Educación pública (sección federal) y otra que reúne a los trabajadores contratados por los servicios educativos estatales (sección estatal). Cada sección tiene su propia historia y establece distintas relaciones a su interior y con su entorno, está sujeta a distintas condiciones de trabajo y es dirigida por burocracias sindicales distintas.

⁵ Si bien en ninguno de los casos la sección estatal del SNTE es mayoritaria respecto a los trabajadores de la educación afiliados al sindicato en cada entidad, en algunos casos las secciones estatales compensan su número de miembros con relaciones más estrechas en los círculos políticos locales. V. Alberto Arnaut. *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*. México, CIDE, 1992. (Documentos de trabajo 4, Estudios Políticos) pp. 12-13 y 53-54.

⁶ Un criterio adicional, de no menospreciarse, obedeció a razones pragmáticas y presupuestarias: la cercanía de ambas entidades al Distrito Federal, lugar de residencia de quien esto escribe.

relación entre las secciones sindicales estatales y federales, y entre éstas y la dirección nacional del sindicato; y si se han producido cambios en la relación Estado-SNTE a nivel local.

Así pues, la preocupación central de este estudio reside en observar y comprender la rearticulación de las relaciones entre los actores involucrados en la reorganización de los sistemas educativos estatales en Guanajuato y Tlaxcala, a partir de la política de federalización de la educación básica, que desencadena procesos de redistribución de poder, en cuanto a la toma de decisiones y control de los recursos.⁷

La cuestión está entonces en identificar procesos de centralización-descentralización en los ámbitos organizacionales de las burocracias consideradas —sindical y del servicio educativo—, comprender su fundamento e implicaciones en las relaciones entre los actores, y finalmente contrastar las diferencias que en estos procesos pueden presentarse a partir de una diferente interrelación entre los actores, tomando como referencia dos casos particulares: Guanajuato y Tlaxcala.

Con vistas en lo anterior, para la realización de este estudio se procedió a la construcción de la información empírica necesaria a partir de fuentes documentales, bibliográficas, hemerográficas y estadísticas, así como entrevistas a miembros del sindicato en distintos cargos y niveles sindicales. Las entrevistas fueron semiestructuradas (también llamadas entrevistas de final abierto),⁸ con un guión flexible, a partir de las cuales se pretendió reconstruir los procesos de recomposición del

⁷ Es importante aclarar que en este trabajo nos ocupamos exclusivamente de las acciones tomadas en torno a la federalización de la educación básica. La federalización de la educación normal constituye una temática que por su propia complejidad merecería un estudio aparte. De la misma forma, como parte de la implementación de la política de federalización de la educación básica se han resaltado los cambios institucionales que reorganizan los sistemas educativos estatales.

⁸ “La entrevista es semi-estructurada o semi-rígida en tanto que las preguntas, el modo de enunciarlas o el seguimiento de los temas pueden variar de acuerdo con el criterio del entrevistador”: Dean Hammer y Aaron Wildavsky, “La entrevista semi-estructurada de final abierto. Aproximación a una guía operativa”, en *Historia y Fuente Oral*, p. 23. Las preguntas pueden ser abandonadas, cambiadas o vueltas a formular, siguiendo una pauta o guía.

sindicato a raíz de la federalización de la educación básica y normal en cada estado respectivo, con sus dinámicas propias, y contrastar con las formas de relación previas a dicha federalización. En este sentido, no se trató de estandarizar las respuestas, sino hacer converger los distintos relatos de los protagonistas, a partir de su experiencia personal, hacia un punto de interés, en este caso la reorganización del sistema educativo estatal, y de esta manera relativizar cada narración personal a través del contraste con las demás.

El recurso a la metodología cualitativa, si bien acompañada de la investigación documental, pretende así la comprensión de un fenómeno (la descentralización en ámbitos organizacionales) que presenta características distintivas en cada caso, más que el establecimiento de relaciones causales entre variables que conduzcan a un resultado común.⁹

Esta investigación procedió en sentido inverso: se partió de un hecho común (la aceptación de los gobiernos estatales a recibir los servicios de educación básica prestados por la federación en su entidad) para comparar los que con toda seguridad serían procesos distintos de implementación.

La información obtenida permite el conocimiento de dos casos particulares, de forma comparativa. No pretendo a partir de ellos generalizar sus resultados a nivel nacional, ya que no se plantean como casos representativos. Se busca tan sólo establecer y comprender cómo se dan las relaciones estudiadas en cada caso de acuerdo a sus circunstancias y procesos particulares. Se intenta una explicación, sí, pero de procesos históricos específicos, sin establecer generalizaciones entre las variables implicadas;

⁹ Esta es la característica de los estudios comparativos de corte positivista, en los que ya sea por similitud o diferencia entre los factores presentes con antelación a un fenómeno se establecen las causas de un resultado común. Este trabajo pretende más que el establecimiento de relaciones causales regulares, la comprensión de procesos particulares de acuerdo a ciertas pautas comunes.

proponer relaciones positivas, también, pero atendiendo a su singularidad, al por qué un caso se da así y no de otra forma.

Creemos pertinente anotar una caracterización de los estudios comparativos propuesta por Iván Llamazares, a la que intento ceñirme en este trabajo:

Una concepción no positivista de la comparación estará orientada a la explicación de fenómenos y procesos específicos a partir del conocimiento, teórica y empíricamente sustentado, de la existencia de vínculos (probables más que necesarios) entre los distintos factores relevantes (o variables si se quiere) que configuran los fenómenos políticos (...). Al mismo tiempo, esos mismos vínculos generales servirán para definir las aristas singulares de cada proceso específico.¹⁰

La relación sostenida entre el Estado y el sindicalismo magisterial en México ha sido desde hace algunas décadas una preocupación importante en el medio académico por varias razones, entre las que podemos mencionar la importancia de la educación pública como mecanismo de legitimación estatal en un régimen surgido de un compromiso con las clases populares después de un proceso revolucionario, la forma en que la relación corporativa sostenida entre ellos expresa de modo característico los principales rasgos del sistema político; y los conflictos suscitados a raíz de la implementación de un nuevo proyecto estatal referido a la educación, acorde con la reorganización del Estado, en un sentido modernizador, que alteró las bases fundamentales de esa relación.

Además de lo anterior, mi interés por estudiar el papel del sindicalismo magisterial ante la política de federalización de la educación básica tuvo como base los cambios profundos que se han suscitado tanto en los actores, en sus relaciones y en el contexto en que se desarrollan.

Ciertamente hay que admitir —y esto es también una advertencia al lector— que en este estudio centramos la atención en la reestructuración del sistema educativo

¹⁰ Llamazares, Iván. “El análisis comparado de los fenómenos políticos”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 1, enero-marzo de 1996, p. 163.

estatal en el ámbito de la organización institucional del subsistema de educación básica. Hay un aspecto de la misma que no hemos considerado a fondo y que constituye por sí mismo un tema de investigación por demás interesante: la participación social en la educación que también con el ANMEB se quiso impulsar.

El presente texto se conforma por cinco capítulos principales, cuatro anexos y la referencia de las fuentes utilizadas. En el primer capítulo se aborda conceptualmente el problema de la descentralización y se ubica la problemática propia de la descentralización de la educación básica en México. El segundo capítulo hace una revisión histórica de esta problemática y los diferentes intentos gubernamentales por avanzar en procesos descentralizadores, mismos que serán lentos y graduales hasta la implementación de la federalización de la educación básica y normal, producto del ANMEB. En la última parte de este capítulo se sitúa a los actores con presencia nacional.

Los capítulos tercero y cuarto abordan respectivamente la federalización de la educación básica en Guanajuato y Tlaxcala. Se intenta en ellos mostrar cómo se ha ido desarrollando la reestructuración de los sistemas educativos estatales, siguiendo una exposición cronológica y ubicando diferentes fases del proceso de acuerdo a las principales acciones y reacciones entre las instituciones responsables de la educación básica en cada entidad y las secciones sindicales del SNTE en cada caso. El análisis propiamente comparativo se realiza en el capítulo quinto, que incluye también conclusiones particulares y generales.

Los primeros dos anexos son de consulta opcional, de acuerdo a la necesidad del lector de ubicar contextualmente a los estados de Guanajuato y Tlaxcala. Los datos estadísticos contenidos en el Anexo 3 son útiles para precisar información manejada en el cuerpo del trabajo. El Anexo 4 presenta los organigramas de las instituciones responsables de la educación básica en las entidades federativas estudiadas.

Con tan sólo seis años de haberse echado a andar la federalización de la educación básica y normal, los estudios respectivos empiezan apenas a arrojar los primeros resultados. Es mi deseo haber podido contribuir con esta investigación al conocimiento de una problemática harto compleja, que aquí se ha limitado a dos casos particulares y que, sin afán alguno de generalización, en un tono predominantemente descriptivo, puede, como en todos los casos, abrir camino a nuevos esfuerzos de investigación.

No me resta en este momento más que agradecer a todos aquellos que con su colaboración hicieron posible este trabajo, que bajo mi total responsabilidad presento ahora para —además de los fines propios del programa de maestría— su conocimiento, crítica y superación.



CAPÍTULO 1

Las políticas de centralización-descentralización: un problema de distribución del poder

Federalización fue el término con el que en 1992 se conoció un proceso de descentralización de los servicios de educación básica en México, mismo que provocó una serie de cambios en la organización institucional del aparato educativo de las entidades federativas receptoras.

El objeto de esta investigación, como ya se indicó arriba, fue estudiar la forma y el contenido que cobra la política de federalización de la educación básica en dos entidades federativas, de manera comparada. En la base del trabajo se encuentra la idea de que las políticas públicas y los arreglos institucionales proveen un marco para la acción de los actores involucrados, pero que son éstos, precisamente con su actuar, los que definen el tipo de relaciones presentes en esos marcos organizativos.

Los esfuerzos anteriores del gobierno federal y las autoridades educativas por descentralizar la educación pública básica en nuestro país tuvieron un fuerte obstáculo (que les impidió una implementación cabal) en las resistencias presentadas por otros participantes fundamentales: los gobiernos estatales, las burocracias del sector educativo en los ámbitos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.¹ De ahí el interés en observar qué suerte sufre (o goza) una política educativa tan difícilmente concertada y qué papel juegan en su instrumentación los distintos actores involucrados.

Entre estos actores tiene lugar una serie de relaciones bajo las dimensiones laboral, sindical y política, que han sufrido cambios a partir de la federalización de la

¹ Este punto será abordado en el Capítulo 2 de este texto.

educación básica y normal, al verse modificado tanto el marco normativo de estas relaciones como las condiciones generales en las que se desenvuelven. Insistimos, la dinámica de la descentralización depende de los actores políticos y sociales que en ella intervengan, de cómo se adapten a los cambios y cómo aprovechen las nuevas estructuras político-administrativas.

Para el caso de la educación pública en México, estos actores tienen la característica de insertarse en marcos institucionalizados, con un sustento organizacional y una actuación de tipo burocrático. La SEP y el SNTE constituyen dos macro-organizaciones cuya interrelación define en mucho cada una de sus historias singulares. La SEP inició de hace tiempo intentos por rediseñar su estructura organizativa recurriendo a la descentralización. El SNTE en cambio no ha renunciado a su configuración centralizada, aun cuando se ha visto obligado a realizar algunas readecuaciones que apuntan en un sentido descentralizador.

Es pues la política de descentralización la variable que nos ha de permitir estudiar los cambios en las relaciones entre los actores y, al mismo tiempo, comprender la forma en que los reajustes en esta relación definen la implementación de la política. En razón de ello, la primera parte de este capítulo presenta los principales postulados teóricos en que se basa este trabajo, principalmente el concepto de descentralización utilizado; en la segunda parte de este mismo capítulo se aborda más particularmente la forma en que se plantea el problema para el caso de la descentralización de la educación básica en nuestro país.

El concepto de descentralización

Las organizaciones desarrollan estructuras burocráticas y sistemas de administración. Según Herbert Simon, “la anatomía de la organización debe encontrarse en los procesos

con que ésta influye en las decisiones de cada uno de sus miembros”.² Esta influencia puede darse a través de los canales formales o informales de comunicación al interior de la organización, y puede ser de naturaleza “externa” al individuo, como la autoridad, el consejo y el entrenamiento, o “interna”, como el criterio de eficiencia y las identificaciones organizativas. Sin embargo, la influencia organizativa generalmente limita sólo parcialmente la discrecionalidad del decisor.

Las organizaciones se comportan a través de una compleja red de procesos de decisión, por lo que uno de los problemas básicos en cuanto a la estructura de una organización es la distribución de la toma de decisiones, la cual puede ser más o menos centralizada o descentralizada. Siguiendo a Simon, ambas alternativas presentan ventajas y desventajas: la centralización se invoca generalmente como un medio de lograr la coordinación, la pericia de la especialización y la responsabilidad; en tanto, la descentralización permite una toma de decisiones más cercana al terreno, evita duplicaciones y permite un mejor aprovechamiento de la división del trabajo.

Pero la estructura de la organización no comporta tan sólo resultados en términos de la eficacia, eficiencia y productividad de la misma, sino que importa también en términos de la legitimidad de la distribución de la toma de decisiones. Con la modernidad, en las organizaciones políticas, la demanda es que ese poder de decisión no sea prerrogativa de unos cuantos, sino que se distribuya en la mayor medida posible. Así, la descentralización, ya sea con argumentos económicos, administrativos o políticos, se ha puesto a la orden del día como parte del proceso de Reforma del Estado³ que se ha producido en muchos países, de ahí la necesidad de referirnos conceptualmente a ella.

² Simon, Herbert. *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. 3ª ed. Buenos Aires, Aguilar, 1988, p. 209.

³ Los Estados nacionales generalmente surgen y se consolidan como estados centralizados. La tendencia general actual es a descentralizar su estructura administrativa.

En primer lugar, tendríamos que decir que una descentralización es un proceso de cambio o reforma cuyo producto ha de ser una condición de descentramiento. El término tiene una connotación espacial: dispersión de un punto central, pero su empleo en el ámbito de las ciencias sociales tiene que ver con el problema de la organización y el buen gobierno: la distribución de la autoridad (poder legítimo) para la toma de decisiones, esto es, la pregunta acerca de quién tiene el derecho a participar y a decidir, o bien, el “cómo se reparten los poderes, las competencias o funciones entre los diferentes órganos centrales y no centrales y cómo interactúa esa pluralidad de órganos que constituyen arenas de toma de decisiones autónomas”.⁴

Descentralización no es un concepto que se explique por sí mismo, que tenga un significado propio, sino que su significación es siempre relacional. Enrique Cabrero habla de él como un “concepto relativo y contextualizado”, ya que si consideramos la distribución de las atribuciones en un continuo centralización-descentralización en el que tiene lugar la toma de decisiones y la distribución de los recursos, es necesario en cada caso ubicar tanto el punto de partida como el punto de llegada para poder tener una idea clara de lo que la descentralización (o en su caso, también la centralización) ha significado para la estructura de la organización.⁵

En el binomio centralización-descentralización, ninguno de los extremos puede llegar a realizarse plenamente sin perder un sentido. Esto es así porque una centralización completa implicaría un ente unitario y monolítico para el cual no tendría sentido hablar de un centro; mientras que una descentralización total daría lugar a su vez

⁴ Nohlen, Dieter. “Descentralización política. Perspectivas comparadas”, en Nohlen, Dieter *et al.* (coords.). *Descentralización política y consolidación democrática*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1991. p. 359.

⁵ Cf. Enrique Cabrero Mendoza. *Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Análisis de tendencias y obstáculos en diversos países*. México, CIDE, 1993. (Documentos de Trabajo, 19) p. 22.

a una multiplicidad de organismos unitarios plenamente autónomos, de nueva cuenta sin relación con algún centro,⁶ como nuevos entes desmembrados.

La descentralización es un proceso que tiene que ver con la distribución del poder en escala vertical, esto es, con una redefinición o redistribución del poder entre los distintos niveles de gobierno de una organización, que puede alcanzar distintos grados de profundidad.⁷ En el campo de las definiciones, la situación prevaleciente es sumamente confusa, al existir una multiplicidad de conceptos de descentralización (así como tipologías de la misma), en los que en muchos casos se confunde el concepto más general con alguna de sus variantes, principalmente, la desconcentración. Es por ello que en este trabajo me ciño a la conceptualización ofrecida por Sergio Boisier, en los siguientes términos:

Desconcentrar, según Boisier, es “traspasar capacidades para tomar en forma exclusiva y permanente decisiones —desde un nivel determinado de la estructura administrativa a otro nivel de rango inferior— dentro de la propia organización”.⁸ La desconcentración no requiere la creación de nuevos organismos, sólo atribuciones adicionales para los ya existentes. Sin embargo, lo más importante es que los organismos desconcentrados operan con la personalidad jurídica del ente central, no cuentan con un presupuesto propio (operan con los recursos que les destinan los niveles jerárquicos superiores) y se rigen con las mismas normas administrativas que las del organismo al que pertenecen.

⁶ Esta idea se retoma de una reflexión de Hannah Fenichel Pitkin sobre los conceptos de representación y autonomía. Cf. Hannah Fenichel Pitkin. *El concepto de representación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

⁷ En este sentido, tendríamos que estar hablando más que del alejamiento de un centro, del distanciamiento respecto al vértice de una escala jerárquica.

⁸ Boisier, Sergio. “La descentralización: un tema difuso y confuso”, en Nohlen, Dieter *et al.* (coords.). *Descentralización política y consolidación democrática*, p. 31.

En tanto, *descentralizar* es “reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado [...] los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento”.⁹ El rasgo definitorio y exclusivo de la descentralización es entonces el involucrar a organismos que detentan diferentes personalidades jurídicas, sin relación de dependencia.

La diferencia principal entre desconcentrar y descentralizar se cifra en que la desconcentración tiene lugar al interior de un mismo organismo, mientras que la descentralización conforma organismos autónomos.

La descentralización como proceso político

La descentralización tiene una naturaleza dual: por un lado, un aspecto administrativo (transferencia de competencias), y por otro, un aspecto político (redistribución de poder), por más que se intente presentar los cambios como meramente administrativos. Los procesos de descentralización implican una recomposición de las estructuras de poder tanto en el aspecto formal como en el informal a partir de la redefinición de ámbitos de competencia y actividades. Sin embargo, es importante apuntar aquí que no consideramos las relaciones de poder como un “juego de suma cero”, esto es, como si el poder que gana una instancia es exactamente el que pierde otra; consideramos en cambio que el poder se crea y recrea en los procesos de cambio social, dando lugar a relaciones variadas entre los actores.

En cuanto a la dinámica de los procesos de redistribución de poder, resulta fundamental señalar que las tendencias hacia la centralización o descentralización no se dan de manera excluyente, es decir, como una sola alternativa dicotómica total, sino que pueden convivir, por ejemplo, cuando una descentralización a escala nacional da lugar a

⁹ *Loc. cit.*

una centralización a escala local. Varios autores han destacado el rol centralista que puede jugar la descentralización, como es el caso cuando a partir de la tutoría o vigilancia sobre la inversión local se aumenta la capacidad de conducción del gobierno central.¹⁰

La descentralización se ha presentado en el ámbito internacional como una solución (en muchos casos, como un instrumento técnico) a los problemas de la excesiva concentración del poder de decisión en el gobierno central. Sin embargo, es necesario remarcar el carácter político de la descentralización, en atención a un problema de gobernabilidad: no permitir una distancia excesiva entre gobernantes y gobernados, de manera tal que permita la velocidad necesaria para el flujo y la ejecución de las decisiones.¹¹

La demanda por la democratización de las relaciones sociales puede estar tanto en el origen de un proceso descentralizador, como ser su resultado al menos en tres sentidos: en el plano institucional, disminuye la concentración y centralización de las estructuras de gobierno; en el plano social, amplía el acceso a las decisiones por parte de la comunidad organizada, promueve la participación; mientras que en el plano socioeconómico, favorece una mejor asignación de los recursos estatales, priorizando las inversiones de acuerdo a un conocimiento cercano de las necesidades locales.¹²

Por otra parte, se ha destacado el papel democratizador que la distribución de poder hacia los niveles inferiores de una organización puede tener, pero también se ha

¹⁰ Detlef Nolte ha llamado a este fenómeno la “descentralización centralizadora”, cf. “Procesos de descentralización en América Latina: enfoque comparativo”, en Nohlen, Dieter *et al.* (coords.). *Descentralización política y consolidación democrática*. Pp. 73-85.

¹¹ Cf. David Slater. “La geopolítica del proceso globalizador y el poder territorial en las relaciones Norte-Sur: Imaginaciones desafiantes de lo global”, en Pereyra, Miguel A. *et al.* (comps.). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, 1996. (Colección Educación y Conocimiento). Pp. 59-92.

¹² Cf. Dieter Nohlen. “Presentación” en Nohlen, Dieter *et al.* (coords.). *Descentralización política y consolidación democrática*. Pp. 11-14.

indicado la posibilidad de que la descentralización dé lugar al reforzamiento de relaciones clientelares a escala local.

Hans Weiler sistematiza los argumentos en favor de la descentralización en tres grandes modelos o fundamentos y explica por qué cada uno de ellos encierra una contradicción como política de reestructuración de la administración de los sistemas educativos. En primer lugar, considera el fundamento de *redistribución de la autoridad*. Para este autor, la autoridad se ejerce siempre de manera centralizada (ya sea a partir de un único centro o de centros múltiples, como sería el caso del federalismo, que revisaremos más adelante). Es decir, la centralización es propia del interés del Estado para poder ejercer sus dos funciones fundamentales en el terreno educativo: normalizar o regular las conductas para facilitar la movilidad, el intercambio, el reconocimiento recíproco, etcétera (función reguladora), por un lado, y por otro, promover la igualdad y aumentar la eficacia, esto es, asignar los recursos donde se necesitan (función distributiva). De aquí entonces que exista una incompatibilidad fundamental entre la lógica de la división de poder de la descentralización y el interés del Estado por mantener el control, sobre todo en condiciones sociales centrífugas.

En cuanto al argumento de la *eficacia*, se espera a partir de éste que la descentralización movilice y genere recursos hasta entonces no disponibles, provenientes del ámbito local o del sector privado, a partir de un mayor compromiso derivado de la también mayor participación; asimismo, se espera que aquellos recursos con los que se cuenta sean utilizados en forma más eficaz a mediano y largo plazo por un conocimiento más cercano de las necesidades locales que pueda empatar la oferta y la demanda.¹³ Sin embargo, apunta el autor, si no hay transferencia real de influencia desde

¹³ Jon Lauglo incluye en este mismo rubro la preocupación por la calidad de los servicios prestados. Cf. "Formas de descentralización y sus implicaciones para la educación", en Pereyra, Miguel A. *et al.* (comps.). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Pp. 169-207.

la autoridad central es improbable que el ámbito local o el sector privado aporten nuevos recursos.

El último de los fundamentos que cuestiona Weiler —propio del ámbito educativo— es el que se refiere a las *culturas de aprendizaje*, según el cual los contenidos educativos deben ser sensibles a las variaciones locales; se parte, pues, de la incompatibilidad del medio de aprendizaje con un plan de estudios definido centralizadamente. No obstante, existe una tendencia actual en los mercados de trabajo a exigir competencias y certificados generalizados y uniformes, además de la influencia que ejerce la tecnología para inducir a la homogeneidad en los contenidos de aprendizaje.

Para Weiler, estos tres argumentos presentan premisas endebles ya que a pesar de la validación de la descentralización, dan lugar al mismo tiempo a demandas contrarias, además de —y ésta es la razón fundamental para el autor— estar en contradicción con el interés estatal de mantener el control efectivo. Esto es lo que hace de la descentralización una propuesta precaria y problemática tanto en su fundamentación teórica como en su realización práctica. Pero entonces, subsiste la pregunta ¿cómo explicar la amplia presencia de la descentralización en las políticas y programas de reforma educativa?

En la consideración de los procesos de descentralización como tendencia del mundo contemporáneo, Hans Weiler sostiene una tesis interesante. Según este autor, la descentralización constituye en la actualidad una aspiración fundamental (junto con otras, como la participación y la autonomía), a pesar de no existir un acuerdo de lo que significa exactamente en la práctica y a pesar de los magros logros obtenidos en los intentos de implementarla, debido a su utilidad política, de cara a los más serios desafíos que enfrenta el Estado moderno: el aumento de los conflictos y la pérdida de su legitimidad.

La tesis de Weiler, en forma textual, se expresa de la siguiente manera:

El Estado, en el ejercicio de su poder, tiene un doble interés: mantener el control asegurando su efectividad, por un lado, mientras que, a la vez, mejora y sustenta la base normativa de su autoridad (su legitimidad). Situaciones de conflicto, endémicas en las sociedades modernas y plurales, resaltan la contradicción fundamental entre esos dos intereses: muchas de las estrategias eficaces para mantener el control tienden a ir en detrimento de la legitimidad del Estado; y medidas para mejorar la legitimidad del Estado tienden a ser usadas a expensas del mantenimiento del control.¹⁴

La utilidad política de la descentralización radica entonces (de manera contradictoria, como se apuntó más arriba) tanto en su capacidad de gestión del conflicto como en su calidad de legitimación compensatoria. Esto es así porque el conflicto en torno a la política educativa es inerradicable. Siempre habrá un desacuerdo profundo acerca de las bases normativas en las que se ha de formar a las futuras generaciones de ciudadanos, con base en las relaciones sociales que se consideran deseables. La educación está relacionada con el proyecto de desarrollo de una sociedad, y es fruto de una serie de condiciones y opciones políticas. Dado que los conflictos entre valores no pueden resolverse, la autoridad central no puede hacer más que gestionarlos, es decir, procurar la coexistencia abierta y pacífica de diferentes objetivos, evitando el estancamiento y procurando la vitalización del sistema educativo. La descentralización permite en este esquema aislar y contener las fuentes de conflicto, fragmentando también los movimientos de reforma global.

En cuanto a su papel como medio de legitimación compensatoria, la descentralización responde al desafío del Estado moderno ante el desgaste de su legitimidad, debido al volumen y naturaleza de las demandas que se le plantean. El Estado centralizado se percibe como alejado de la ciudadanía, incapaz de atender a los cambios en la sociedad, impersonal, coercitivo y deshumanizado (burocrático). Ante

¹⁴ Weiler, Hans. “Enfoques comparados en descentralización educativa”, en Pereyra, Miguel A. *et al.* (comps). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. pp. 208-209.

esta imagen negativa, las políticas de descentralización legitiman la acción estatal en cuanto promueven la participación. Sin embargo, el problema radica en que este aumento en su legitimidad se obtiene a costa de un decremento en la capacidad de control estatal. El Estado se ve entonces inmerso en la dificultad de reconciliar dos objetivos opuestos en lo que al ámbito de la educación se refiere: mantener el control centralizado del sistema educativo y mostrarse al mismo tiempo comprometido con la descentralización como vía de obtención de legitimidad: esto es lo que explica la frecuente coexistencia de una retórica descentralizadora y un comportamiento efectivo de carácter centralizador.

En el mismo sentido apunta Detlef Nolte cuando afirma que el verdadero objetivo de una política de descentralización puede ser la desviación de las críticas dirigidas al gobierno central hacia los gobiernos locales, atomizando además la protesta social.¹⁵ Esto es más evidente en los casos en que se descentralizan funciones y responsabilidades, pero se conservan centralmente mecanismos de control y vigilancia por parte del gobierno central, por ejemplo, sobre la prestación del servicio y la inversión política.¹⁶ Es muy probable, entonces, que se salvaguarde el poder central mientras la responsabilidad se difumina. Es por esto que David Slater afirma —al menos para el caso de Tanzania, que él analiza— que más que descentralizar el poder estatal, aumenta la naturaleza tecnocrática centralista del Estado.

La federalización como descentralización

En México, y por lo que respecta al ámbito educativo, la descentralización sólo pudo concretarse bajo cobijo del término *federalización*, aun cuando ya había —y de manera

¹⁵ Cf. Detlef Nolte. *Op. cit.* Pp. 73-85.

¹⁶ Cf. Ulf Lundgren, “Formulación de la política educativa, descentralización y evaluación”, en Pereyra, Miguel A. et al. (comps.). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Pp. 395-414.

preponderante— participación de la federación en el servicio educativo. En este caso, por tanto, no se recurre al federalismo como una innovación en la organización política del sistema educativo, sino como una invocación a dar vigencia efectiva a un principio sancionado constitucionalmente pero lejano a la realidad.

El *federalismo* es una forma de organización política que asume una división de poderes en forma vertical, entre diferentes niveles de gobierno, y en forma horizontal, entre diferentes ámbitos de competencia territorial. La federalización puede considerarse como un tipo de descentralización político-territorial, en el que el Estado central transfiere competencias a organismos electos por voto popular, con ámbito jurisdiccional en un territorio determinado. Pero en realidad, así como *descentralizar* es una acción que debe entenderse en su carácter relativo, *federalizar* es una acción con carácter fundamentalmente ambiguo: puede servir tanto a la centralización como a la descentralización. Nos dice Alberto Arnaut: “Federalizar un sistema descentralizado significa centralizarlo y, por el contrario, federalizar un sistema centralizado significa descentralizarlo”.¹⁷ ¿Cómo puede tener lugar semejante ambigüedad? Ciertamente, del afán por conciliar objetivos contradictorios o al menos opuestos, como veremos a continuación.

En principio, el federalismo tiene que ver con la distribución de poder político entre diferentes niveles de gobierno. Se trata de un arreglo institucional, establecido constitucionalmente, que busca fortalecer la unión nacional, sin eliminar la autonomía de las comunidades políticas menores que la integran. Es pues una forma de organización política que combina dos niveles: el de la unión, encargado de los asuntos generales de la nación, representados por la federación, y el de los estados, encargados de sus propios asuntos internos.

¹⁷ Arnaut, Alberto. “La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)”, p. 238.

En el centro del debate del federalismo está el problema de optar entre varios binomios: unidad/multiplicidad, integración/autonomía, y funcionalidad y eficiencia/participación. Recurriendo de nueva cuenta a una imagen gráfica, retomo aquí el planteamiento de Rainer Olaf Schultze, quien ubica al federalismo en un punto medio de un continuo bipolar entre una meta centrípeta (integración-uniformidad) y una meta centrífuga (autonomía-multiplicidad). Esto constituye una representación esquemática del federalismo como un compromiso institucional entre dos objetivos sociales opuestos, a saber, la unidad con multiplicidad.¹⁸

En su fundamentación filosófica, el federalismo es una forma de separar y equilibrar las funciones estatales para que no sean ejercidas por el mismo individuo o grupo de individuos, de manera que el poder no sea concentrado por ellos.¹⁹ Como forma de organización política efectiva, el federalismo tuvo dos orígenes diversos: por un lado, como fórmula política que permitió la unión de entidades soberanas (como en la formación de los Estados Unidos de América), y por otro, como forma de dotar de autonomía política a entidades de un Estado unitario (como en los casos de España y Bélgica). Este origen diverso permite una cabal expresión de los usos estratégicos del federalismo: unir lo que estaba separado, separar lo que estaba unido.²⁰

Desde el punto de vista constitucional-institucional, se habla de federalismo cuando existen diferentes niveles de gobierno (federal y estatal) con instancias de decisión propias en cada uno de ellos, garantizadas constitucionalmente y sin la posibilidad de ser allanadas por instancias de decisión de otro nivel. Schultze desglosa

¹⁸ Cf. Rainer Olaf Schultze. “El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada”, en Nohlen, Dieter *et al.* (coords.) *Descentralización política y consolidación democrática*. Pp. 59-71.

¹⁹ Las primeras formulaciones acerca del principio federal en la filosofía política fueron elaboradas por Locke, Montesquieu y Rousseau, y un poco más tarde, por Alexis de Tocqueville.

²⁰ Cf. José Luis Velasco Cruz. *El debate actual sobre el federalismo mexicano*. Tesis de Maestría en Sociología Política. México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1996.

los rasgos definitorios del Estado federal que permiten distinguirlo de un Estado unitario (aquel que no presenta una separación vertical de poderes) en cinco puntos:

- “1. La división de los Estados en unidades territoriales.
- “2. La distribución del Poder Legislativo y Ejecutivo en el ámbito de federación y estados miembros, manteniendo éstos un alto grado de autonomía.
- “3. La representación de los estados miembros en el parlamento federal y su participación en la formación de la voluntad de la federación.
- “4. El establecimiento de las reglas para la solución de conflictos sobre los principios de negociación que, por la protección de minorías, requieren para la toma de decisiones mayorías muy calificadas.
- “5. Los tribunales constitucionales como árbitros en los conflictos de competencia entre órganos de los dos niveles.”²¹

A partir de la distribución de competencias del órgano central, merece la pena distinguir al Estado federado del Estado unitario y de la Confederación. Así, el *Estado unitario* se diferencia del Estado federal en que en aquél las subunidades o provincias no poseen una soberanía propia, son tan sólo dependencias administrativas de la autoridad central, privadas de la atribución de legislar de manera independiente.

La *Confederación*, por su parte, resulta más bien de un tratado internacional —*inter-naciones*— en el que los Estados comprometidos conservan su soberanía y no se ven afectados en su orden interno por el órgano central, al que se acota en sus competencias: generalmente se le conceden las que tienen que ver con política exterior, donde las decisiones son tomadas por un órgano colegiado representativo de los Estados miembros.

Como acontecía con el concepto de descentralización, el mismo concepto de federalismo entraña distintos significados y nombra a diferentes prácticas organizativas. Esto puede apreciarse en los federalismos adoptados por distintos países, como es el caso de Estados Unidos, Alemania, Suiza y otros. Según Schultze, el origen de esta

²¹ Schultze, Rainer Olaf. *Op. cit.*, p. 62.

situación se halla en una variada interpretación del pensamiento de Montesquieu, que ha dado lugar a dos principales modelos de federalismo: el que él denomina federalismo intraestatal (para el que proporciona como ejemplo típico el de la ex Alemania Federal), que se caracteriza por una distribución de poderes como reparto de tareas y funciones del Estado, esto es, una separación funcional de competencias y *cooperación de poderes*. La otra interpretación da lugar al federalismo interestatal (cuyo prototipo son los Estados Unidos), como separación de poderes, es decir, autonomía de las distintas unidades estatales, con un reparto de competencias según áreas políticas, independencia y capacidad funcional en los dos niveles.

Podría pensarse que los procesos de descentralización implican un debilitamiento del Estado-nación, sobre todo bajo la forma de federalización o regionalización, sin embargo, varios autores se han ocupado de argumentar en sentido contrario: por ejemplo, Boisier, a partir de la idea (arriba apuntada) de que la distribución de poder no es un juego de suma cero, sostiene que el poder del Estado-nación puede reforzarse por la formación de cuasi-Estados regionales.²²

La percepción de la federalización como amenaza al Estado-nación proviene de una confusión respecto al concepto de Estado federal. Al respecto, Dieter Nohlen apunta que Estado es algo más que Estado central, y que, por tanto, también los estados federados son parte del Estado, por lo que su reforzamiento es al mismo tiempo el reforzamiento del Estado. Para aclarar esta idea conviene revisar más ampliamente el concepto de federalismo.

Como explica José Luis Velasco, el federalismo es un arreglo institucional que implica la existencia de tres órdenes constitucionales: el orden total de la unión, el orden parcial de la federación y el orden parcial de los estados miembros. La confusión procede de identificar al orden total de la unión con el orden parcial de la federación.

²² Cf. Sergio Boisier. *Op. cit.* Pp. 37-38.

Que el orden total de la unión es mayor que el orden federal se muestra en el mecanismo de modificación constitucional, según el cual una reforma sólo puede tener lugar a partir de la concurrencia de ambos órdenes parciales —federal y estatal.²³

El mismo autor ofrece un argumento por el que el federalismo, si bien en tensión con la unidad nacional, puede coexistir sin contradicción con el Estado moderno (producto de la concentración de poder) dado que la separación de poderes que persigue el federalismo busca evitar la concentración de poder en una persona (o grupo de personas), mas no la concentración de poder en el Estado. Esto sólo es posible desde el momento en que el fundamento del poder se encuentra en la sociedad misma y no en la autoridad suprema, siendo de esta forma posible dividir las funciones estatales sin poner en riesgo la existencia del Estado.²⁴

Es también importante destacar que la descentralización producida a través de la federalización puede conducir a una nueva centralización de las decisiones al nivel de los estados miembros; es decir, el federalismo no asegura nada respecto a la distribución de autoridad en cada entidad federada, pudiendo resultar de ello la formación de una multiplicidad de nuevos centros, como reforzamiento de poderes regionales.

El problema de la redistribución del poder a partir de la política de federalización de la educación básica en México

Con base en el marco conceptual anterior, podemos acercarnos a considerar el desarrollo de las políticas de descentralización de la educación en México, con especial atención en la política de federalización de la educación básica que nos ocupa de manera

²³ Cf. José Luis Velasco Cruz. *Op. cit.*

²⁴ Esta es una formulación contrastante con el pensamiento hobbesiano, según el cual no es posible colocar un poder como control de otro poder sin que pierda su carácter soberano.

central. Pero para comprender la forma en que esta política se concreta precisamos de algunos otros conceptos que nos permitan dar cuenta de las relaciones entre los actores involucrados, quienes con su actuar estratégico definen dicha política de manera sustantiva.

Como política pública, la federalización de la educación básica depende para su operación del aparato burocrático estatal. En este caso, al hablar de burocracia se cruzan dos de las muchas acepciones que este término ha recibido: por un lado, se trata del conjunto de integrantes del cuerpo administrativo del gobierno que se encarga de operativizar las políticas estatales, pero sobre todo, habremos de referirnos al concepto de burocracia como actor político que, surgido de una relación de representación o de una especialización de funciones en una organización, trueca la relación jerárquica funcional en una relación de dominio.²⁵ De esta manera, el grupo burocrático tiende a generar intereses propios, que pueden diferir de los intereses de la base.

En el caso de la burocracia del servicio educativo público, ésta se distingue de acuerdo a los niveles de gobierno a los cuales se encuentra adscrita, es decir, en nuestra organización política federada encontramos una burocracia federal y varias burocracias estatales. Más que este dato por todos nosotros conocido, interesa anotar que entre estos cuerpos burocráticos, como al interior de cada uno de ellos, se generan luchas o disputas por el control de los procesos decisorios y el control de los recursos organizativos. Y no sólo esto, estos grupos burocráticos expresan en su lucha un conflicto por ver realizados en políticas públicas sus propios proyectos; de modo que puede o no haber coincidencia entre las políticas estatales y los proyectos sostenidos por los grupos burocráticos. Por lo mismo, “cada régimen político busca obtener congruencia entre su proyecto político y las modalidades organizativas, a través de

²⁵ Otras acepciones son las que identifican al burócrata con el trabajador al servicio del Estado, o bien, las que refieren a la burocracia como forma de organización política con un sustento de legitimidad en la racionalidad (recuérdese el célebre tipo ideal de Weber).

estrategias que intentan articular los procesos burocráticos y las interdependencias entre las partes institucionales”.²⁶

Por lo que se refiere al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, aquél que en nuestro país agrupa a la gran mayoría de los trabajadores de la educación, cada uno de sus integrantes puede ser considerado un burócrata en el sentido más general del término (empleado del gobierno). Sin embargo, aquí nos interesa hablar de la burocracia sindical del SNTE como ese grupo dirigente, electo por votación, con funciones de representación y gestión para la base, que como actor burocrático desarrolla también acciones de control de la misma en función de intereses y proyectos propios.

De este modo, el SNTE se viene a agregar como uno de los actores fundamentales que con su actuar define las políticas educativas del Estado. Sobra decir que en este proceso entra en relaciones de negociación o conflicto con las burocracias del servicio educativo, al tiempo que en su interior tienen lugar también luchas internas por el control de la organización y el triunfo del propio proyecto político.

En su carácter de agrupación sindical, como tal constituida para la defensa de los intereses laborales y profesionales de los trabajadores de la educación con base en una estructura de representación que genera un aparato burocrático que concentra las decisiones y controla los recursos de la organización, el SNTE ha desempeñado esta labor con exclusividad en lo que se refiere al sistema de educación pública federal, ya que con base en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de la Federación (que postula la existencia de sindicatos únicos por unidad burocrática), el Estado le otorga el monopolio de la representación de los intereses de los trabajadores de la educación.

²⁶ Street, Susan. “Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP)”, en *Estudios Sociológicos*, vol. 1, núm. 2, mayo-agosto de 1983. P. 242. En este trabajo, síntesis de una de sus investigaciones, Susan Street sigue los postulados teóricos de Óscar Oszlak.

Ésta y otras características, entre las que sobresale su papel de mediación entre el Estado y los trabajadores de la educación, han señalado al SNTE como uno de los pilares del *corporativismo* en el sistema político mexicano: un sistema de intermediación de intereses que combina simultáneamente y de manera complementaria las funciones de representación y control. En palabras de Philippe Schmitter, el corporativismo

comienza con la representación del *input*, es decir, con los intereses organizados en unidades monopolistas en ámbitos de representación que no se superponen, coordinados jerárquicamente por asociaciones 'superiores', que pueden abarcar más y están basadas en las contribuciones involuntarias (incluida la calidad de miembro real). A cambio de esto, el Estado concede reconocimiento explícito a una asociación por categoría, incorpora dicha organización directa y confiablemente dentro del proceso de toma de decisiones y negocia para obtener su consentimiento en lo referente a las medidas aplicables, que por lo regular se presentan como acuerdos globales en paquete relacionados con diversos asuntos. Visto desde la perspectiva de los *outputs* (o control social), el corporativismo entraña asociaciones activamente dedicadas a la definición y adoctrinamiento de los intereses de sus miembros y al ejercicio de la autoridad sobre sus conductas, de ser preciso mediante la aplicación de sanciones coercitivas y la concesión de beneficios imprescindibles para aquellos como licencias, permisos, marcas registradas, jurisdicciones, etcétera. A cambio, el Estado recibe el consentimiento garantizado de toda la categoría y devuelve parte de la responsabilidad en lo tocante a la puesta en práctica de la política en la asociación.²⁷

Este sistema de representación tiene como mecanismo principal de funcionamiento el *intercambio político*, proceso de canje entre los grupos sociales organizados y el Estado en el cual se negocian bienes de naturaleza diversa (salarios, cuotas de poder, facilidades de crédito, subsidios, por la parte económica; o lealtad política, consenso democrático o suspensión de disenso, por la parte política).²⁸ Se constituye de esta forma un sistema de acción colectiva en el que los contratantes ponen en juego el sentido de su actuar. Particularmente, el grupo social organizado, al entrar en la

²⁷ Schmitter, Philippe. "Corporativismo (corporativismo)", en Luna, Matilde y Ricardo Pozas (coords.), *Relaciones corporativas en un periodo de transición*. México, IIS-UNAM, 1992. p. 7.

²⁸ Cf. Gian Enrico Rusconi, *Problemas actuales de teoría política*. México, UNAM, 1985. (Cuadernos de Teoría Política)

transacción, convierte su fuerza y capacidad de actuación en un bien negociable. El mecanismo, a su vez, funciona como un medio de legitimación y de integración social.

El intercambio político en el SNTE estuvo planteado en términos de “cuotas de poder”, materializadas en puestos de elección popular para los dirigentes de más alta jerarquía en la burocracia sindical, así como participación directa en los lineamientos de política educativa nacional y la administración de recursos entre las bases a partir de la gestión sindical; a cambio de la acción electoral a favor del partido oficial —del cual se formaba parte integrante como sindicato— y del control de las bases magisteriales, que por largos años habían visto deteriorarse sus condiciones de vida y de trabajo.

Así como corporativismo e intercambio político nos permiten comprender la inserción del SNTE en el sistema político mexicano, para entender la relación de este organismo con las autoridades del ramo educativo involucradas en la relación laboral un concepto fundamental es el de *imbricación interburocrática*, que se refiere a la superposición y amalgama de las estructuras burocrático-sindicales y burocrático-estatales (del ramo educativo en este caso) a partir de la ocupación de puestos de dirección por personal de base sindicalizado que permitió una agregación funcional de intereses burocráticos por la vía de las políticas públicas.²⁹ Es precisamente en el interés por recobrar el control del aparato administrativo de la educación que se gestan los proyectos de descentralización, a la par que se esgrimen argumentos de eficiencia y calidad de la educación.

De acuerdo con Ramón Reséndiz, la conjugación de imbricación e intercambio político corporativo permitió la reproducción de las relaciones de representación, gestión y dominación en el sindicato que ostenta el monopolio de la representación de los maestros; mientras que para la burocracia educativa estatal este arreglo significó,

²⁹ Reséndiz, Ramón. “Reforma educativa y conflicto interburocrático en México, 1978-1988”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm. 2, abril-junio de 1992.

hasta su crisis, la capacidad de conducir sin mayores conflictos el sistema educativo nacional.³⁰

El intercambio político, tanto al exterior como al interior del sindicato, tiene lugar sobre la base de relaciones de poder que implican intercambios desiguales, ámbitos de influencia y control de los recursos. Como organización sindical, el SNTE es una estructura diferenciada de roles y posiciones asimétricas, “un sistema particular de relaciones de poder desiguales, donde algunos miembros guardan relaciones de dominio”.³¹ El poder que se juega al interior de la estructura sindical (entendiendo por tal la capacidad de actuar sobre otros o hacer que otros actúen en determinada dirección)³² tiene, a partir de lo dicho anteriormente, dos principales fuentes: el poder de representación y toma de decisiones conforme a la estructura organizativa formal centralizada que se expresa a diferentes niveles: nacional, seccional y delegacional, a través de distintas redes de intereses que se articulan, y por otra parte, los mecanismos clientelistas³³ que posibilita la actividad de gestión del sindicato; ambas fuentes de poder posibilitan al mismo tiempo la negociación de recursos para los miembros del sindicato, así como el control de las demandas y el conflicto.

La consideración del desarrollo de la política de federalización de la educación básica buscará entonces determinar la operación de estos mecanismos en los casos particulares estudiados.

³⁰ *Loc. cit.*

³¹ Cf. Ma. Luisa Chaboya Peña. *Poder sindical en Jalisco: el caso de la sección 47 del SNTE*. México, Tesis de Maestría en Estudios Regionales. México, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, 1989.

³² La más precisa expresión de esta idea es la de Max Weber, para quien el poder es “la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de la relación social aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. *Economía y sociedad*. México, FCE, 1984, p.43.

³³ Por *clientelismo* entendemos una forma de vinculación personal y directa entre personas con status, poder o fuerza desigual para intercambiar favores (materiales o simbólicos), sin abandonar del todo los mecanismos legales de gestión. De esta forma, los individuos situados en cada nivel de la organización establecen relaciones clientelares con aquellos situados en el nivel inferior. Cf. Carl Landé. “The dyadic basis of clientelism”, en Schmidt, Steffen *et al.* *Friends, followers and factions. A reader in political clientelism*. Los Angeles, University of California Press, 1977.



CAPÍTULO 2

Los cambios en el modelo organizativo del sistema educativo nacional

La federalización de la educación básica constituye una profunda reforma de la organización político-administrativa del sistema educativo nacional que busca atender serios problemas que se hicieron evidentes en él por lo menos veinte años atrás, y que se relacionan con la ineficiencia, el burocratismo y el centralismo en la toma de decisiones. No es que hasta 1992, con la firma del ANMEB, se haya querido o intentado dar solución a tan ingente problemática. Por el contrario, la federalización es la política que continúa, amplía y profundiza diversos proyectos, no exitosos en su momento, de reorganización del aparato burocrático-administrativo de la SEP; por tanto, es pertinente referirnos a estos varios intentos para ubicar a la federalización de la educación básica en este largo proceso de reformas y comprender sus particularidades, al tiempo que observamos la participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en estos procesos.

El punto de partida: la centralización en la SEP

La educación popular, después de la Revolución de 1910, significó una enorme tarea que los gobiernos debieron enfrentar, no sólo como respuesta a la demanda de la población y la ganancia en términos de legitimidad que ello les reportaba, sino como un factor de promoción del desarrollo y, sobre todo, de la integración nacional. En principio, la Constitución del 17 dejó en manos de los municipios la obra educativa, decretando en uno de sus artículos transitorios la desaparición de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes heredada del Porfiriato. Podríamos decir, entonces,

que el punto de arranque en la conformación del sistema educativo nacional es una situación de descentralización extrema.¹

Pronto, sin embargo, la precaria situación de los gobiernos locales y la magnitud de las necesidades llevó a la edificación de un amplio aparato burocrático para dar cauce a la acción federal en materia educativa que permitiera la compensación de las desigualdades estatales y la unificación del quehacer educativo a nivel nacional. Así surgió, en 1921, la Secretaría de Educación Pública, con jurisdicción en todo el territorio nacional, instancia a partir de la cual se instrumentaría la expansión del sistema educativo bajo un marco organizativo centralizado. La SEP inició esta tarea absorbiendo primero las escuelas del Distrito Federal, estableciendo después escuelas en la periferia de los estados, principalmente en el medio rural, y penetrando posteriormente en los centros urbanos de las distintas entidades federativas;² todo esto sin menoscabo de las propias acciones que para la prestación de los servicios educativos llevaran a cabo los gobiernos estatales.

Fue de este modo que tuvo lugar la primera *federalización* en la historia de la educación nacional: como el intento de conformar “un sistema educativo nacional dentro de un régimen federal de gobierno, en el cual las facultades, las responsabilidades y la función educativa se distribuyen entre los distintos niveles de gobierno, mediante un sistema de facultades exclusivas y concurrentes entre el gobierno federal y los gobierno de los estados”.³

¹ Alberto Arnaut —de quien hemos de recuperar varias ideas en este apartado— ha hecho la reconstrucción histórica de la discusión acerca de la conveniencia de la centralización/descentralización y de las políticas correspondientes a la educación básica y normal, en “El debate en torno a la centralización y la descentralización de la educación primaria en México (1879-1970)”. México, CIDE, 1991 (mimeo). Y principalmente en su obra *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1994*. México, CIDE, 1996. También puede consultarse, de Engracia Loyo, “El largo camino a la centralización educativa (1920-1992)”, próximo a ser publicado por El Colegio de México.

² Ver Alberto Arnaut. “La federalización de la educación básica y normal (1978-1984)”, *Política y gobierno*, vol. I, núm. 2, segundo semestre de 1994, p. 240.

³ Alberto Arnaut define así lo que debe ser un auténtico sistema educativo federal. Cf. *ibídem*, p. 239.

No hubo tal distribución de funciones entre los niveles de gobierno más que las que tienen que ver con la demarcación de ámbitos de jurisdicción y con el imperativo, para la federación, de velar por el cumplimiento a nivel estatal, de las disposiciones legales vigentes para la federación, y esto sólo en los casos en que se desarrolló un sistema educativo de sostenimiento estatal.⁴ Por tanto, la expansión y preponderancia de los servicios federales a lo largo del territorio nacional a cargo de una oficina central hizo de esta primera federalización una federalización centralizadora.⁵

El esquema centralizado de organización político-administrativa permitió implementar por largo tiempo (casi la mitad de un siglo) las políticas educativas de los distintos gobiernos revolucionarios en todo el país. Fue importante para lograr la unidad e integración nacional; autonomizar el sistema educativo frente a la inestabilidad política en los ámbitos estatal y local; impulsar el cambio social; difundir una cultura cívica básica; y llevar la educación a grupos marginados, entre otros logros.⁶

Factor primordial para llevar adelante estas tareas lo fue, sin duda, la organización sindical del magisterio: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, surgido en 1943, a instancias del gobierno de Manuel Ávila Camacho, a partir de la unificación de diferentes agrupaciones de maestros. De este modo, la misma formación de este organismo gremial fue un proceso centralizador de la representación y gestión de los distintos intereses laborales y profesionales del magisterio, que se correspondió con la centralización educativa que hizo predominar la relación jurídica con la SEP como parte

⁴ En estados de la República la totalidad de los servicios educativos estuvo a cargo del gobierno federal.

⁵ No obstante, no se trató tampoco de una centralización absoluta, ya que no se absorbió a los sistemas educativos estatales.

⁶ Cf. Alberto Arnaut. “La federalización de la educación básica y normal (1978-1984)”, pp. 241-242.

patronal⁷ y una legislación administrativa que le permitió el monopolio de la representación de los trabajadores federales.⁸

El SNTE se convirtió entonces en una agrupación centralizada desde su misma definición estatutaria, que logró subordinar a su dirección, aun contra la resistencia de grupos locales, a una membresía que progresivamente empezó a aumentar y dispersarse a lo largo de todo el territorio nacional.⁹ Centralismo y verticalismo fueron la base de integración de grupos profesionales y regionales que en los primeros años de existencia del sindicato disputaron el control de la estructura de representación, en defensa de sus espacios de autonomía logrados con base en la inserción en los circuitos políticos locales.¹⁰

La instrumentación de las políticas educativas de los distintos gobiernos tuvo sustento en la acción unificadora y disciplinaria del sindicato sobre la base magisterial, a partir de los beneficios que su gestión pudo ofrecerle, de manera diferenciada según el momento, a través del intercambio político: aumentos salariales, asistencia social, incremento de plazas y de categorías escalafonarias, oportunidades de formación y actualización profesional, titulación masiva y posiciones en el aparato administrativo.¹¹

⁷ Ver Alberto Arnaut. “La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”, México, El Colegio de México, 1997, próximo a ser publicado en un libro coordinado por María del Carmen Pardo. pp. 4-10.

⁸ Las principales disposiciones legales que norman las relaciones laborales de los trabajadores contratados inicialmente por la federación son el artículo 123 Constitucional, apartado B, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de la Federación, el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP y el Reglamento de Escalafón.

⁹ A pesar de esta tendencia a la centralización, en los orígenes del sindicato su estructura guardaba algunos rasgos descentralizados, como la existencia de las ramas nacionales de especialidad que desaparecieron en . Cf. Alberto Arnaut. “El proceso de cambio en el SNTE”, en *Horizonte Sindical. Estudios Laborales y Sindicales*, núm. 3, julio-septiembre de 1994.

¹⁰ *Idem. La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, México, CIDE, 1992. (Documentos de Trabajo)

¹¹ Intercambio político no sólo con las autoridades de la SEP, sino con la clase política, a partir de la participación del SNTE en tareas político-electorales a favor del PRI, de donde el sindicato alcanzaba también posiciones políticas a nivel local y nacional.

Este último elemento va a ser uno de los más importantes en el control del magisterio por parte de la burocracia sindical, ya que a partir de la progresiva ocupación por parte de personal sindicalizado de puestos de mando operativo (las direcciones de escuela, supervisiones, jefaturas de sector y de zona) y de mandos medios (direcciones federales en los estados y direcciones generales en las oficinas centrales) el sindicato obtiene el control de la carrera laboral y profesional de los trabajadores (contratación, asignación, cambio de adscripción, promoción, etcétera).¹²

Así, hasta finales de los años setenta en que se producen los primeros cambios en las modalidades organizativas de la SEP, el control del aparato administrativo de esta secretaría estuvo en manos de una burocracia tradicional (con antigüedad y experiencia en la administración, con fuertes nexos con el sindicato) a través de líneas de autoridad que conectaban, en sentido descendente, a los siguientes funcionarios: secretario, subsecretario, director general, director federal, supervisor, director, maestro. Las áreas más importantes, pues, para la operación y administración de los servicios educativos, eran las direcciones generales (una por cada nivel educativo), sobre todo la Dirección General de Educación Primaria, las cuales tenían autoridad sobre los funcionarios adscritos a su nivel educativo en los estados, de los cuales la máxima autoridad, dentro del subsistema educativo federal, la constituían los directores federales de educación de los distintos niveles educativos.¹³

Los límites del modelo centralizado y primeros intentos de cambio

¹² En la tesis de maestría *Las políticas de desconcentración y descentralización educativa: el conflicto entre la burocracia estatal y sindical: 1978-1988* (México, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, 1992), Ramón Reséndiz elabora una periodización, que cubre de 1943 a 1988, en la cual presenta los principales rasgos de la organización sindical y los arreglos políticos con la SEP, los cuales incluyen diferentes grados de imbricación interburocrática en cada momento de la relación entre las burocracias de la SEP y el SNTE. Un resumen de este trabajo se encuentra en Reséndiz García, Ramón. “Reforma educativa y conflicto interburocrático en México, 1978-1988”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm. 2, abril-junio de 1992.

¹³ Ver Susan Street. “Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP)”, en *Estudios Sociológicos*, vol. 1, núm. 2, mayo-agosto de 1983. Pp. 243-244.

La magnitud alcanzada por el sistema bajo el esquema centralizado finalmente produciría en él deformaciones y rigideces que repercutieron en la calidad de la educación ofrecida: ineficiencia administrativa y falta de racionalidad en la utilización de los recursos; una escasa capacidad de cambio e innovación; el desestímulo a la acción educativa de los estados y a la participación de la sociedad en los problemas de la educación pública; los limitados márgenes para disponer del presupuesto, y fundamentalmente, la pérdida de control de las autoridades educativas sobre el personal, ante la creciente influencia sindical.¹⁴

Todo esto conformó un serio problema de gobernabilidad en el aparato institucional de la SEP, que llevó a la búsqueda de nuevas opciones para la estructura organizativa de la educación pública en el país. Fue así que empezaron a diseñarse los primeros proyectos reestructuradores: el más temprano en 1958, al calor de la lucha del *Movimiento Revolucionario del Magisterio*, que fue finalmente cancelado a raíz del conflicto suscitado por la aparición de los libros de texto gratuito; y algunos años después, en 1970, una nueva propuesta, tardía de acuerdo a los tiempos sexenales, que igualmente fue abandonada. Ambos proyectos planteaban una desconcentración de la estructura administrativa de la SEP y un debilitamiento de la influencia sindical mediante la conversión del personal directivo en empleados de confianza.¹⁵

Lo que estaba en juego, pues, para la burocracia del sector educativo era la posibilidad de recuperar su capacidad de dirección del proceso técnico y administrativo de la educación, debilitando el poderío sindical pero sin perder el control de los maestros que el sindicato ejercía; mientras que para la burocracia sindical, conservar su imbricación en los espacios político-institucionales de la SEP era fundamental para preservar los términos de un intercambio político que le eran favorables. No obstante, la

¹⁴ Ver Alberto Arnaut. *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, pp.8-9.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 9-11.

oposición sindical a estos primeros intentos reestructuradores no fue unificada ni tan beligerante como lo sería años después; hay que considerar sin embargo, que en estos casos se trataba de proyectos, mientras que más adelante serían políticas en acto.¹⁶

El impulso desconcentrador sería retomado por el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, que ya en 1973 echaría a andar la instalación de unidades administrativas al interior de la República Mexicana, dividida en nueve regiones. Se crearon así nueve Unidades de Servicios Descentralizados (USEDES) y 31 Subunidades de Servicios Descentralizados (SUBSEDES) en las capitales de los estados, a las cuales se transfirieron algunas facultades de las dependencias centrales (como la captación de información y los trámites escalafonarios), pero ciertamente no las más importantes ni las que comprometían al mayor número de trabajadores. De esta forma se preservó la estructura básica de la SEP y sus principales líneas de autoridad, que sostenían a las Direcciones Federales de Educación (una por cada nivel educativo) como las máximas autoridades de la SEP en los estados, en conexión con las Direcciones Generales a nivel central, a su vez subordinadas a la Oficialía Mayor, instancias todas bajo el control de la burocracia tradicional ligada al SNTE.¹⁷

Las USEDES y SUBSEDES tuvieron así una vida efímera, al sufrir el abandono de las políticas reestructuradoras en un momento de aceleración de la expansión educativa y ante el apoyo gubernamental al grupo que acababa de instalarse en el control de la dirección sindical del SNTE: Vanguardia Revolucionaria, con su líder Carlos Jonguitud al frente, que logra constituir una estructura sindical paralela, que refuerza el verticalismo y el centralismo del SNTE y lo vuelve intolerante y cerrado a la participación de diferentes corrientes y facciones magisteriales.

¹⁶ *Ibidem*, p. 29.

¹⁷ Desde el sexenio de gobierno de Luis Echeverría empieza a insertarse en los mandos de la SEP personal con perfiles profesionales distintos al normalista y sin los lazos tradicionales con el SNTE. Sin embargo, no será hasta el gobierno de José López Portillo que empiecen a tomar importancia como grupo y a desplazar a los cuadros normalistas.

Durante los años setenta el SNTE refuerza su papel como grupo de presión y aumenta el número e importancia de sus posiciones políticas y administrativas, con lo que su participación en la orientación de la educación pública se hace mayor. Como baluarte del nacionalismo revolucionario, defenderá el esquema de expansión centralizada de la SEP en que sustentaba, a través del uso clientelar de los recursos político-administrativos institucionales, su poder de gestión y control al interior del sindicato.

Es en este contexto que el SNTE empieza a tener una doble significación para el grupo en el poder. Nos dice Alberto Arnaut:

Por una parte, aparece como un poderoso y omnipresente grupo de presión, que tiende a bloquear el cambio y sin cuyo apoyo es casi imposible realizar cualquier política educativa. Por la otra, el sindicato es un aliado esencial del régimen en la movilización del consenso y ahora en la movilización electoral en favor del gobierno, del PRI y sus candidatos en todos los niveles de gobierno.

[...] El lugar que ocupa el SNTE en el sistema político mexicano lo podemos resumir en una paradoja: políticamente es funcional para el régimen pero disfuncional para la SEP.¹⁸

La política de desconcentración de la educación

A partir de la presidencia de José López Portillo, la política educativa oficial empieza a privilegiar el aspecto de la calidad por sobre el del crecimiento de los servicios educativos. Pero no es este el único cambio, en realidad, forma parte de un proyecto político más amplio que tiene que ver con la modernización del país, en el que el sustento de legitimidad estatal no se encuentra tanto en la oferta de bienes y servicios asistenciales, como en la eficacia y eficiencia del aparato estatal en la promoción del desarrollo económico, político y social; de ahí entonces los cambios administrativos

¹⁸ Arnaut, Alberto. *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, p. 19.

que promueve la fracción modernizante, reformista o tecnocrática que empieza a desplazar a la burocracia política tradicional.¹⁹

En el sector educativo, la búsqueda de la racionalidad administrativa, conducida por Fernando Solana como secretario de Educación Pública, implicaba grandes desafíos: 1) regular el crecimiento del sistema educativo y la utilización de los recursos, para lo cual se fortalecen las áreas de planeación, dejando en ellas el control de los proyectos y la asignación de recursos a través de la programación por proyectos; y 2) reformar las modalidades de funcionamiento del sistema en pro de la recuperación de la capacidad de dirección de la SEP y su control técnico y administrativo del magisterio en servicio, perdidos a manos del SNTE. Para ello se emprende la desconcentración administrativa de la SEP.

Así, en 1978, a partir de la distinción entre funciones operativas y normativas, se establece una Delegación General de la SEP en cada uno de los estados de la República, a las que se delega facultades para administrar los servicios de educación básica, la programación y ejercicio del presupuesto, la microplaneación, el control escolar, la adquisición y contratación de servicios, y la gestión de trámites del personal docente

¹⁹ El proceso por el cual la tecnocracia va desplazando a la burocracia política tradicional en el ámbito de la SEP se encuentra ampliamente tratado en Miranda López, Francisco. *Políticas públicas y grupos de interés en México. Formulación, instrumentación e impacto de la política de descentralización educativa (1982-1990)*. Tesis de Maestría en Sociología Política. México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1992. Un resumen del mismo trabajo se encuentra en Miranda López, Francisco. “Descentralización educativa y modernización del Estado”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm. 2, abril-junio de 1992. Trabajos previos que analizan la desconcentración de la SEP como parte de este proceso son: Weiss, Eduard. “La articulación de formas de dominación patrimonial, burocrática y tecnocrática: el caso de la educación pública en México”, en *Estudios Sociológicos*, vol. 5, núm. 14, mayo-agosto de 1987. Pp. 249-282; Street, Susan. “Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP)”, en *Estudios Sociológicos*, vol. 1, núm. 2, mayo-agosto de 1983. Pp. 239-261; y de la misma autora, “Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP”, en *Perfiles Educativos*, nueva época, núm. 7, octubre-diciembre de 1984, pp. 14-29.

(contratación y pago).²⁰ La delegación, pues, sustituye a las direcciones generales en sus principales funciones.

El delegado estatal, en calidad de personal de confianza designado por el secretario de Educación, sería la máxima autoridad educativa en los estados por lo que concernía al subsistema educativo federal, quedando subordinados a él los directores de educación federal. Al establecerse la línea de autoridad de forma directa del secretario al delegado estatal, se corta la relación de las direcciones generales con el personal foráneo de la secretaría, quedando éstas con la función normativa a nivel federal y reduciéndose sus atribuciones operativas a los servicios correspondientes al Distrito Federal, con lo que obviamente se ve debilitado su poder. De la misma manera, al concederse a las delegaciones atribuciones de presupuestación en relación directa con la Subsecretaría de Planeación, la Oficialía Mayor ve también reducido su poder al limitarse al ejercicio del presupuesto.²¹

Para profundizar el proceso de desconcentración, se instalaron también Departamentos de Servicios Regionales (DSR), que operarían las mismas funciones que las delegaciones en demarcaciones territoriales más acotadas. Sin embargo, estas unidades administrativas enfrentaron muchas dificultades para su funcionamiento: tanto la resistencia de los directores federales a delegar sus funciones, como el desconocimiento *de facto* de estas instancias por parte de los supervisores, que se

²⁰ Cf. Yolanda de los Reyes. "Descentralización de la educación", en Torres, Blanca (comp.). *Descentralización y democracia en México*. México, El Colegio de México, CEE, 1986, pp. 162-163. Posteriormente se agregaron otras funciones operativas, como servicios asistenciales, extensión educativa y supervisión escolar. Ver Susan Street. "Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP", en *Perfiles Educativos*, nueva época, núm. 7, octubre-diciembre de 1984, p. 16.

²¹ Street, Susan. "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP)", en *Estudios Sociológicos*, vol. 1, núm. 2, mayo-agosto de 1983. Pp. 245-249.

niegan a mantener relación con ellas, dirigiéndose directamente a las direcciones federales.²²

A partir de los anteriores cambios organizativos se logra disminuir el poder de las áreas centrales dominadas por la burocracia tradicional y el sindicato en favor del grupo tecnocrático. En los estados, podríamos decir que la SEP recupera (transitoriamente) las estructuras de nivel intermedio, pero en cambio, no logra avanzar a nivel de los mandos operativos. Si bien la subordinación jerárquica de los directores federales permitió a las delegaciones el mejor acopio de información para la planeación y la detección de anomalías en la operación de los servicios, no se logró alterar la línea de autoridad que vinculaba a los supervisores con los directores federales, con lo cual se dejan intactos los medios y mecanismos con que éstos efectuaban el control de la base magisterial.

Nota característica del nuevo proyecto desconcentrador es su ejecución sorpresiva, de facto, vía decretos, acuerdos y reglamentos, sin atender a la negociación con el SNTE, lo cual se facilitaba por ser un proyecto que no rebasaba los ámbitos institucionales internos a la SEP y por tanto no involucraba actores externos con los que fuera necesario llegar a acuerdos antes de su implementación.²³

El SNTE respondió también por la vía de los hechos, obstruyendo en la práctica la realización del proyecto: el sabotaje y la movilización magisterial fueron las principales vías. Para el sindicato magisterial, la reestructuración de la SEP representaba una amenaza a su poder de control sindical basado en una estructura organizativa y un esquema de negociación centralizados, no obstante que en ese momento no se habló de una descentralización de las relaciones laborales del magisterio.

²² Ver Susan Street. “Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP”, en *Perfiles Educativos*, nueva época, núm. 7, octubre-diciembre de 1984, p. 19.

²³ Ver Alberto Arnaut. *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, p. 16.

El proyecto de desconcentración educativa, como se observa, no pudo realizarse completamente. No obstante ello, tuvo logros fundamentales para la burocracia modernizadora: le permitió una penetración mayor en los ámbitos regionales con personal ajeno al SNTE, mejorando la eficiencia y articulación de las estructuras administrativas intermedias, además de ver reforzadas su capacidad normativa, que permaneció centralizada.

El balance en cuanto a la disminución de la influencia del SNTE en el aparato administrativo no fue tan favorable para la SEP. La pugna política local por controlar las nuevas posiciones de autoridad llevó a la alta rotación de delegados por presión sindical y poco a poco el SNTE llegaría a controlar algunas delegaciones en un proceso de pérdida y recuperación parcial de espacios de imbricación.

La desconcentración de la SEP fue así un proyecto inconcluso que sin embargo dejó sentadas ya las bases (en infraestructura, en equipo técnico y administrativo) para continuarlo en mejores oportunidades.

La política de descentralización de la educación

Al arribo de Miguel de la Madrid a la presidencia de la República en 1982, el proyecto de reestructuración administrativa de la educación pública se torna más radical, pero también más complejo y difícil de implementar. En el marco de una Reforma Administrativa amplia, se plantea ya no una desconcentración de la SEP, sino una *descentralización* de la educación, esto es, se trata ahora de transferir la responsabilidad de los servicios de educación básica y normal a los gobiernos de los estados, tanto en los aspectos operativo y administrativo como en el laboral, conservando para la SEP las funciones rectoras y de evaluación.²⁴

²⁴ Como puede apreciarse, éstos son, en términos generales, los términos del proceso de federalización, lo que significa que el proyecto sólo lograría ser aplicado diez años más tarde.

El cambio representaba, entonces, no una redefinición administrativa interna en la SEP, sino una redistribución de atribuciones entre poderes soberanos, una modificación del régimen político. El nuevo secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles, traería a colación, de nueva cuenta, el principio federal de gobierno pero para impulsar ahora un proyecto de descentralización que incrementara la responsabilidad de la sociedad y los gobiernos locales en la educación pública.

Al involucrar en esta ocasión a actores externos al ámbito educativo (gobiernos locales, secciones sindicales, burocracias estatales e incluso sindicatos estatales independientes), la política de descentralización, anunciada desde la toma de posesión del nuevo presidente, tendría que ser negociada en diversos frentes, por lo que avanzó lentamente. Así, en agosto de 1983 se cambia el nombre de las Delegaciones Generales por el de *Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar*. Pero es hasta marzo de 1984 en que el proceso empieza a tomar forma con la firma de los primeros *Acuerdos de Coordinación* entre la federación y los estados para la prestación del servicio educativo.

La negociación moderó el proyecto original: de acuerdo a los términos de estos convenios, se establecería en cada estado un organismo denominado Servicios Coordinados de Educación Pública, que integraría a las estructuras administrativas federal y estatal en cada caso, al mando de un solo titular nombrado de manera conjunta por la SEP y el gobierno local, respetando el régimen jurídico y administrativo previos en cada ámbito —federal y estatal—, pero bajo la normatividad de la SEP (con facultades de control, supervisión y evaluación); los recursos administrativos serían entregados por la federación a los estados en administración. Se hizo explícito también que los derechos laborales, individuales y colectivos, adquiridos por los trabajadores de ambos sostenimientos administrativos serían respetados, y sobre todo, que no cambiaría su relación laboral previa, es decir, los trabajadores federales seguirían laborando para la

SEP, por lo que se conservaban también las Comisiones Mixtas de Escalafón y Cambios.²⁵

Varios factores se conjugaron para que la política descentralizadora fuera moderándose con el tiempo: en principio, el juego político entre los diversos actores — la burocracia de educación federal y estatal, la burocracia sindical central y seccional, los sindicatos estatales así como los gobiernos locales—, que de acuerdo a su fuerza e intereses fueron moldeando la ejecución de la política, pero también el fallecimiento del secretario de Educación (que restó impulso a la política) y el nombramiento de Miguel González Avelar como titular del ramo, quien al poco tiempo tendría que cuidar su desempeño al frente de la Secretaría al ser considerado entre los posibles candidatos a la Presidencia de la República; esto mismo hizo que el trato con el SNTE fuera más precavido dada la importancia de las tareas político-electorales que el sindicato solía cumplir para el partido hegemónico. Un factor más lo constituyó la mayor fuerza que fue cobrando la disidencia magisterial, lo cual reforzó la tradicional alianza entre autoridades educativas y burocracia sindical tratando de lograr un equilibrio de fuerzas.

En términos administrativos, y como resultado de los distintos conflictos y negociaciones suscitados, la descentralización quedaría como una promesa no cumplida, dejando sin afectar los aspectos sustantivos de la relación con el magisterio: la relación laboral, los sistemas de reclutamiento, la movilidad escalafonaria y los cambios de adscripción. Lo más que se pudo alcanzar fue tan sólo la coordinación entre la federación y los estados en la prestación de los servicios de educación básica y normal, y esto de manera sumamente desigual entre las entidades federativas.

No obstante, los cambios implementados desde el inicio del impulso reestructurador lograron afectar las relaciones entre la SEP y el SNTE: se cambió la relación entre los actores tradicionales al reconstituirse las líneas de autoridad,

²⁵ Cf. Yolanda de los Reyes. *Op. cit.* pp. 165-169.

debilitando a la burocracia tradicional y al poder sindical en los niveles más altos, en grados desiguales en los niveles intermedios y de forma precaria en los niveles operativos.

Al mismo tiempo, en condiciones en que las condiciones salariales más o menos homogéneas entre el magisterio y la estrechez de la pirámide profesional restan dinamismo a la movilidad profesional y económica de los maestros, la creación de nuevos puestos, aun siendo de confianza, amplían las expectativas de hacer carrera administrativa en el magisterio. De hecho, el sindicato logró que en varios casos los titulares de los Servicios Coordinados de Educación Pública fueran vanguardistas o profesores afines a ellos.

Por otra parte, se crearon nuevas instancias institucionales que ampliaron el juego político a nivel local. Tanto en la SEP como en el SNTE se dinamizaron sus partes regionales y se flexibilizaron los lazos con sus respectivos centros. En el SNTE las direcciones seccionales y delegacionales ampliaron su capacidad de gestión sindical directa y terminal, es decir, ya no fueron sólo canalizadores de los asuntos de sus representados a las oficinas centrales.²⁶ Lo significativo es que en este caso el hecho se dio a pesar de la estructura formal centralizada del sindicato,²⁷ pero sí, en cambio, en congruencia con la enorme expansión de su membresía, misma que también se había diferenciado territorial, profesional e institucionalmente. Los cambios organizativos en la SEP vienen entonces a liberar una tensión que la estructura vertical y centralizada del

²⁶ Ver Alberto Arnaut. *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, p. 23.

²⁷ Vanguardia Revolucionaria había reforzado su poder en el SNTE con algunos cambios en el Reglamento de Asambleas a fin de hacer más dependientes a las secciones y delegaciones del CEN. Del mismo modo, para evitar el fortalecimiento de otras instancias frente al secretario general, promovió cambios estatutarios con lo que se dividió la secretaría de Organización en ocho fragmentos con jurisdicción regional, y la secretaría de Trabajo y Conflictos en otras 5, por cada nivel y modalidad educativa. Cf. Alberto Arnaut. *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, p. 28.

SNTE, con Vanguardia Revolucionaria a la cabeza, producía en las secciones sindicales con mejor posición en los escenarios políticos locales.

En tanto, en la SEP, el establecimiento de unidades administrativas en los estados creó una nueva arena política que se abrió a la participación de nuevos actores políticos en la educación, sobre todo a nivel local (nuevas autoridades de la SEP, gobiernos locales). Para la SEP, además, los esfuerzos descentralizadores desplegados entre 1982 y 1988 representaron una ampliación de su margen de acción ya no sólo al nivel de la coordinación de los servicios educativos federales en los estados, sino su cada vez mayor involucramiento en los servicios educativos estatales.

En alguna medida, pues, se avanzó en la solución de un doble problema de gobernabilidad identificado por Alberto Arnaut:

A lo largo de la historia las autoridades educativas poco a poco perdieron contacto con la realidad de cientos de miles de maestros de primaria y secundaria, mientras el sindicato afianzaba su control e influencia en el magisterio y el aparato administrativo de la secretaría de Educación. Después fue la dirección nacional del SNTE particularmente su grupo hegemónico el que tendía a perder contacto con sus agremiados, a favor de sus grupos regionales y profesionales y de sus diversas fracciones internas y de los grupos opositores de izquierda.²⁸

El SNTE defendió siempre la estructura centralizada de la SEP a nombre de la integridad del sindicato, la defensa de los derechos laborales de sus miembros y un proyecto político-educativo tradicional. Sin embargo, supo adaptarse a los cambios sin perder sus medios y mecanismos de gestión y control sindical. Resulta un poco más difícil de comprender la posición adoptada por la disidencia, agrupada en torno a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, que cerró filas con la burocracia sindical en la resistencia a la descentralización, bajo los mismos argumentos. Al parecer está presente en la CNTE una tensión distinta: el interés de algunas de sus corrientes internas en aprovechar la estructura centralizada del sistema educativo nacional y del sindicato

²⁸ Arnaut, Alberto. *Ibidem*, p.25.

magisterial para expandir su influencia y tener la posibilidad de acceder a la dirección nacional del gremio, esto a pesar del origen y perfil descentralizado de la misma CNTE.²⁹

Con todo, la descentralización siguió siendo una tarea pendiente, trabada en la lógica corporativa del régimen y en el intercambio político potenciado por la imbricación de las burocracias sindical y estatal, en una especie de conciliación interburocrática³⁰ con concesiones mutuas.

La política de federalización de la educación básica y normal

Al asumir Carlos Salinas de Gortari la Presidencia de la República, el proyecto de modernización del país se consolida y profundiza, haciendo realidad la reforma del Estado como un proceso de desestructuración de la forma de Estado asistencial cimentado en el viejo pacto social corporativo y el intervencionismo estatal para hacer frente, con un nuevo modelo de acumulación basado en la privatización y la apertura comercial y financiera, a los cambios de un contexto internacional marcado por la globalización de las economías. Este proceso sería conducido por una fracción tecnocrática que buscaría racionalizar la gestión pública, autonomizando a la clase política de la presión de relaciones corporativas.³¹

En el ámbito educativo, esto significaba la continuidad con las políticas del sexenio anterior, en un nuevo intento de construcción de un aparato técnico-administrativo eficiente, librado de las presiones corporativas del SNTE y con una nueva orientación de la educación, centrada en la calidad.

²⁹ Ver *ibídem*, pp. 31-34.

³⁰ El término es de Ramón Reséndiz. Cf. *Las políticas de desconcentración y descentralización educativa: el conflicto entre la burocracia estatal y sindical: 1978-1988*. P. 137.

³¹ Con los objetivos declarados de ampliar la vida democrática, recuperar el crecimiento sin inflación y elevar el bienestar de la población, sería necesario “propiciar nuevos acuerdos en las prácticas políticas entre el gobierno y los sectores”: Salinas de Gortari, Carlos. “Reformando al Estado”, en *Nexos*, núm. 148, abril de 1990.

Desde el *Programa Nacional de Modernización Educativa 1989-1994*, se retoma el proyecto radical de descentralización de la educación básica y normal, activando un proceso que había quedado estancado desde 1986, aproximadamente. Sin embargo, el arranque no pudo ser inmediato. Los primeros tres años del gobierno salinista fueron de intensa negociación con el sindicato;³² negociación encabezada, por parte de la SEP, por un político de línea dura: el ex secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, con quien el SNTE mantuvo una ríspida relación, sobre todo después del momento en que la prensa sacó a la luz pública un proyecto de descentralización educativa que, al descentralizar las relaciones laborales de los trabajadores de la educación, conllevaría a la fragmentación del SNTE, aun cuando estaba prevista la resistencia unificada de sus corrientes y fracciones.

El proyecto de descentralización tuvo que esperar para su implementación un contexto político de mayor certidumbre. La reforma requeriría de una sanción jurídica que ante la falta de mayoría calificada en el Congreso sería difícil de conseguir; además, la proximidad de las elecciones federales de 1991 en que el PRI intentaría recuperar las posiciones perdidas en 1988 recomendaba no perder al SNTE como aliado político.³³

Pero una de las razones más importantes para ese postergamiento se encontraba sin duda en el recambio que estaba viviendo el mismo SNTE. El conflicto magisterial de 1989, encabezado por la CNTE y al que se sumaron miles de maestros que durante los ochenta habían visto sumamente mermados sus ingresos, desencadenó una serie de

³² Entre las principales acciones emprendidas para avanzar en la implantación de una nueva lógica político-administrativa estuvo la promoción de la elaboración de los Planes Estatales de Modernización Educativa (uno por cada estado, con la participación conjunta de los subsistemas federal y estatal) que permitieron un control central de la planeación regional. Al mismo tiempo, se emprendía una línea de innovación en el terreno pedagógico, con un proyecto educativo (llamado nuevo modelo educativo) poco claro y articulado, pero cuyas orientaciones fundamentales recuperaban los planteamientos formulados por especialistas y consensados a nivel internacional, centrados en la elevación de la calidad de la educación. Sobre este último punto, ver Aurora Loyo. “¿Modernización educativa o modernización del aparato educativo?”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, abril-junio de 1993 pp. 345-349.

³³ Ver Alberto Arnaut. “La federalización de la educación básica y normal (1978-1984)”. Pp. 255-256.

consecuencias al interior del SNTE. Entre ellas —la más importante en cuanto dio origen a todas las demás—, el derrocamiento de Vanguardia Revolucionaria como grupo hegemónico; la reestructuración del Comité Ejecutivo Nacional, con la incorporación de dos miembros de la oposición; un reacomodo entre las distintas instancias de gobierno, así como el cambio en la correlación de fuerzas entre las corrientes sindicales internas.

Desde abril de 1989 se hace cargo de la Secretaría General del sindicato la profesora Elba Esther Gordillo Morales, quien asume la propuesta de modernización sindical formulada por el gobierno salinista, en el sentido de una participación propositiva y corresponsable en la prestación de los servicios ofrecidos. Empieza así una época de protagonismo por parte del sindicato, con la intención de cambiar su imagen ante la opinión pública, y de renovación del discurso sindical, en el que recobra centralidad la preocupación por la materia de trabajo: la educación, buscando un sustento en el apoyo académico.³⁴

Los imperativos de lograr una recomposición de las relaciones intrasindicales y de adaptarse a las nuevas condiciones del sistema político se tradujeron en una importante reforma estatutaria. En el seno del Segundo Congreso Nacional Extraordinario, realizado en febrero de 1992, se acordó la introducción del voto secreto y directo para la elección de dirigencias, proceso que será supervisado, a todos los niveles de elección, por un Comité Nacional Electoral; el principio de representación proporcional en los órganos de dirección sindical, dando cabida a la participación de sectores disidentes hasta entonces excluidos de ellos, ya reconocidos también como corrientes legítimas al interior del sindicato; la libertad de militancia de los agremiados; la restricción de ocupar simultáneamente cargos en el sindicato y puestos de representación popular o partidaria; la creación del Comité Nacional de Acción Política

³⁴ El SNTE promueve entonces la formación de la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro, así como la organización de una serie de eventos de corte internacional.

para canalizar la participación sindical en la política nacional; además, en el terreno financiero, se instituye el presupuesto anual de ingresos y egresos, aprobado por Consejo Nacional, y se dispone el fortalecimiento de la contraloría para transparentar el manejo de los recursos.³⁵

Para mantener la presencia nacional del sindicato y adecuar su estructura ante la eventualidad de la descentralización, se aumentan las funciones del representante de escuela y centro de trabajo; se amplía el Comité Ejecutivo Delegacional y se le vincula al presupuesto seccional; se incrementan las facultades de los órganos colegiados y la periodicidad de sus sesiones; y, de manera fundamental, el CEN del SNTE delega la representación laboral en los Comités Ejecutivos Seccionales, los cuales deberán ceñirse en sus negociaciones laborales a las orientaciones marcadas por el CEN, al tiempo que éste mantenía la prerrogativa de revocar a un comité seccional la facultad de representar la relación laboral respectiva “cuando se afecte la unidad del Sindicato o lesionen los derechos de los trabajadores de la educación”.

Con estos pasos el SNTE avanzó en un proceso de democratización interna y aflojó los nudos de los lazos corporativos, ampliando potencialmente sus márgenes de autonomía respecto al Estado.³⁶ Esta restructuración interna le permitió enfrentar —negociar— en mejores condiciones el proyecto de modernización educativa que se avecinaba, contando además con una propuesta educativa propia —aprobada en ocasión del mismo evento— con iniciativas de avanzada, producto de la investigación académica, que serían recuperadas por el ANMEB, entre ellas, impulsar la educación pública, modernizar planes, programas y contenidos de estudio, mejorar la formación y

³⁵ Cf. Ma. Eulalia Benavides. “Trayectoria histórica del sindicalismo magisterial”, en Benavides, Ma. Eulalia y Guillermo Velasco (coords.). *Sindicato magisterial en México*. México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, 1992.

³⁶ No obstante, las reformas resultaron insuficientes a los ojos de la CNTE. Ver Jesús Martín del Campo. “El SNTE después del Acuerdo”, en *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, núm. 51, noviembre-diciembre de 1992, pp. 71-75.

actualización de profesores, y el establecimiento de un salario profesional y de nuevos mecanismos de promoción económica, como la carrera magisterial.³⁷

No obstante el retraso, las condiciones para echar andar el proceso de descentralización fueron mucho más propicias con Carlos Salinas de Gortari que aquéllas con las que contaron sus predecesores. En primer lugar porque se disponía ahora de experiencias previas, un andamiaje institucional y personal técnico integrado al ámbito estatal; un factor muy importante fue la recuperación económica que permitió una mayor disponibilidad de recursos. En segundo lugar, la férrea oposición del SNTE se había ido debilitando poco a poco ante la imposibilidad de seguir sosteniendo un esquema centralista y contar con la legitimidad de la opinión pública; además, en los ámbitos locales, la medida pudo ser vista por algunos grupos sindicales como una posibilidad de reforzar posiciones propias ante los reacomodos en el sindicato.³⁸ El cambio de secretario de Educación (nombramiento de Ernesto Zedillo en sustitución de Manuel Bartlett) fue también una circunstancia que permitió al SNTE variar la estrategia y entrar de lleno en la negociación.

El 18 de mayo de 1992 se firma finalmente el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* por la SEP, los gobiernos de los estados y el SNTE. La descentralización parecía esta vez avanzar sobre terreno firme al constituir el aspecto fundamental de una estrategia de reorganización del sistema educativo, bajo el argumento, sostenido ahora con mayor fuerza, de dar vigor al principio federal de organización política de la República, demanda afirmada, aun cuando con diferentes

³⁷ Ver Aurora Loyo. “Las ironías de la modernización”, en A. Loyo (coord.). *Los actores sociales y la educación*. México, UNAM-Plaza y Valdés, 1997, pp. 23-62.

³⁸ Ver Alberto Arnaut. “La federalización de la educación básica y normal (1978-1984)”.

objetivos y connotaciones, por prácticamente todos los actores políticos del escenario nacional.³⁹

El ANMEB es pues la culminación de un intenso proceso de conflicto y negociación que se desarrolló a lo largo de una década. Representa para sus signantes un compromiso en dos sentidos distintos: como *pacto* que continúa con la tradición corporativa, con acuerdos de cúpula, excluyentes y verticales, dando un nuevo contenido a la relación federación-estados y a la alianza Estado-SNTE; y como *proyecto* que asume un compromiso por la modernización del país en el contexto de la globalización económica y la reforma del Estado.⁴⁰ Por su importancia como marco general que delinea la federalización de la educación básica, habremos de referirnos a continuación de manera más detallada al ANMEB.

³⁹ Ver José Luis Velasco. *El debate actual sobre el federalismo mexicano*. Tesis de Maestría en Sociología Política. México, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, 1996.

⁴⁰ La idea del doble significado del ANMEB es de Aurora Loyo. “Actores y tiempos políticos en la modernización educativa”, en *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, año 8, núm. 51, noviembre-diciembre de 1992, p. 17.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

La firma del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* es un punto claro de corte en el desarrollo de la educación en México. El documento deja claramente asentado que la reforma a la educación a la que da base es parte de un proyecto mayor de transformación de la sociedad y el Estado mexicano, de la relación entre ellos y entre los distintos niveles de gobierno, y de promoción de la participación social.

El texto del ANMEB sigue un esquema de argumentación común en el discurso educativo oficial: presentar un diagnóstico de la situación educativa que parte de los logros alcanzados pero que también admite las deficiencias para de ahí avanzar en las propuestas de solución. De esta manera, reconociendo los avances en términos de cobertura que el sistema educativo nacional ha tenido desde que la educación fue retomada como una tarea de responsabilidad principalmente federal en 1921, se advierten serias limitaciones en la disparidad de la cobertura y en la deficiente e inadecuada calidad de la educación “para el progreso personal y social”.

A partir de este diagnóstico se levantan los dos compromisos básicos del ANMEB: extender la cobertura de los servicios al menos hasta el punto en que todos los mexicanos cuenten con un nivel mínimo suficiente de preparación y elevar la calidad de la educación para que ésta sea adecuada a los requerimientos sociales e individuales. Para ello se trazó una reforma educativa profunda e integral que se estructuró con base en tres líneas de estrategia fundamentales: 1) la reorganización del sistema educativo; 2) la reformulación de contenidos y materiales educativos; y 3) la revaloración social de la función magisterial.⁴¹

⁴¹ Cf. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*.

Reorganización del sistema educativo

La reorganización del sistema educativo se plantea con dos objetivos fundamentales: la consolidación de un “auténtico federalismo educativo” y la promoción de una nueva participación social; sólo en segundo término se menciona el propósito de acabar con las ineficiencias del centralismo del sistema educativo. Con la federalización —que nunca se menciona como tal, sino como una redistribución de la función social educativa basada en la concurrencia⁴² de los distintos niveles de gobierno en la prestación de los servicios educativos que busca fortalecer la vigencia del principio federal de organización política— se pretende una redistribución de la responsabilidad de la operación del sistema de educación básica y normal entre los distintos niveles de gobierno, con la aspiración de aglutinar fuerzas, así como de unir y coordinar lo diverso en el ámbito nacional.

Además de la mayor participación y responsabilidad de los gobiernos locales —estatales y municipales—, la política del ANMEB es fomentar una *nueva participación social* como concurso comunitario en la resolución de los problemas y atención a las necesidades inmediatas en el ámbito local que propicie un mayor equilibrio en la participación de los actores, fortalezca la capacidad organizativa de la sociedad, combata el burocratismo y constituya una “contraloría social de la educación”. Para ello se postula la creación de nuevas figuras colegiadas: Consejos Escolares, Municipales y Estatales de Educación, como formas de apoyo horizontal entre los actores.

En estos nuevos consejos de participación social tendrían cabida maestros, directivos de escuela, padres de familia, miembros de la comunidad y un representante del SNTE. Su función sería la de apoyar la labor de la escuela sin intervenir en los

⁴² El marco jurídico en que se basa esta disposición es la Ley Federal de Educación de 1976, que señala la concurrencia de los niveles federal y estatal de gobierno para la prestación del servicio educativo.

asuntos laborales, técnicos o administrativos propios de los maestros o de las autoridades.

Hay un elemento de la reorganización del sistema educativo en el ámbito estatal que no aparece en el ANMEB sino hasta el convenio entre los poderes ejecutivos federal y estatales: el mejoramiento de la supervisión, concebida aquí como la tarea de “control, verificación y seguimiento [para] conocer con objetividad, precisión y regularidad el desarrollo del sistema educativo estatal”.⁴³ En este rubro se contempla la formación y capacitación de directivos, supervisores e inspectores; su selección de acuerdo a un perfil; su dotación de materiales y adjudicación de cargas de trabajo adecuadas, así como la revisión de sus trámites y procedimientos.

Reformulación de los contenidos y materiales educativos

Con base en una redefinición de los conocimientos esenciales, se plantea una renovación total de planes, programas, libros de texto y materiales educativos, buscando que su organización se ajuste a un avance gradual y sistemático, y que permita una mayor articulación entre los ciclos escolares; además se plantea también como preocupación la correspondencia de los materiales educativos con las características ideosincráticas de los alumnos, para lo cual se incluirán contenidos regionales a propuesta de los gobiernos estatales.

Revaloración de la función magisterial

Este punto retoma una demanda formulada y reiterada por el SNTE en el sentido de revalorar socialmente la profesión docente como condición indispensable para llevar con éxito cualquier reforma educativa. Esta línea estratégica se estructura en seis aspectos:

⁴³ Cf. los convenios celebrados entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de los estados de la República, publicados en el *Diario Oficial* en mayo de 1992.

1. Formación inicial: plantea integrar un sistema de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación educativa que evite la dispersión en las instituciones formadoras de docentes, para lo cual el gobierno federal se compromete a establecer los lineamientos para la reforma de la educación normal, al tiempo que los gobiernos estatales se comprometen a integrar sus propios sistemas de formación, actualización y superación permanentes, además de la operación de los planteles públicos destinados a la formación de docentes.
2. Actualización, capacitación y superación: postula un programa emergente para poder echar a andar las modificaciones en los contenidos de enseñanza, así como un programa permanente de actualización para maestros a cargo de los gobiernos estatales.
3. Salario profesional: se establece un compromiso para mejorar las percepciones de los trabajadores de la educación en proporciones suficientes.
4. Vivienda: plantea un programa especial de fomento, con participación de diversos organismos.
5. Carrera magisterial: retoma una demanda concreta del SNTE en el sentido de instrumentar mecanismos de mejoramiento profesional, material y social del magisterio, a su vez como medio para estimular la calidad de la educación. Se trata de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo para acceder, sin cambiar de función, a niveles salariales superiores, con base en su preparación académica, su desempeño profesional y su antigüedad.
6. Nuevo aprecio social del magisterio: propone una nueva institucionalidad que estimule el buen desempeño docente a partir del otorgamiento de premios, distinciones y honores a los maestros destacados en su labor.⁴⁴

Como condición indispensable para el desarrollo de estas líneas estratégicas, los gobiernos asumen el compromiso de destinar recursos crecientes a la educación, de manera que el gasto educativo, tanto estatal como federal, sea también creciente con

⁴⁴ Cf. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*.

relación al Producto Interno Bruto. Además, para combatir y evitar desigualdades regionales, el Estado se compromete también a ejercer funciones compensatorias para apoyar a las entidades federativas con una problemática educativa mayor.

Todas estas disposiciones quedarían incorporadas y adquirirían con ello sustento jurídico, con la reforma al artículo 3 Constitucional.

La federalización de la educación básica

Si bien la federalización de la educación básica es, como decíamos antes, una continuación del proyecto radical de descentralización educativa de Reyes Heróles, esta política muestra también rasgos peculiares que es importante subrayar, particularmente en el cambio de relación que propicia entre sus actores, y que pueden rastrearse a partir de los convenios que de manera simultánea a la firma del ANMEB signaron el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo de cada estado de la República; así como cada Ejecutivo estatal y el SNTE.

El federalismo educativo

El discurso del federalismo educativo sostenido en el ANMEB no se presenta como una innovación en el principio de organización de la educación, por el contrario, remarca que no se trata sino de dar vigencia a funciones y atribuciones previstas por la ley para lograr plena concurrencia de los distintos niveles de gobierno, aprovechando la organización política federal.

La *federalización* comprende la transferencia por parte del Ejecutivo federal a los gobiernos estatales de la dirección de los establecimientos públicos de educación preescolar, primaria, secundaria y normal,⁴⁵ con todos sus elementos técnicos y

⁴⁵ También son objeto de esta transferencia los establecimientos de educación especial, entre los que se incluye la educación inicial, indígena, física y las “misiones culturales”. Las escuelas y establecimientos particulares con

administrativos, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles y recursos financieros para su operación. Por medio del convenio signado entre el Ejecutivo Federal y cada uno de los Ejecutivos estatales, la Federación se compromete —a través de la SEP— a asegurar el carácter nacional de la educación, vigilar el cumplimiento de la legislación federal respectiva y seguir desempeñando funciones normativas como el diseño de planes y programas de estudio, elaboración y actualización de los libros de texto gratuito y establecimiento de procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional; así como a brindar la asesoría técnica, administrativa o de cualquier índole que requiera el mejoramiento de los sistemas educativos estatales.⁴⁶ Además de transferir a los estados los recursos suficientes (condicionados al Presupuesto de Egresos de la Federación) para la conducción y operación de los sistemas de educación básica y normal —sin dejar de concurrir a la organización y sostenimiento de estos servicios—, la Federación se compromete a la dirección y operación de programas compensatorios que atiendan a subsanar las desigualdades regionales.

Por su parte, cada gobierno estatal conviene en adoptar las medidas necesarias —ya sea de carácter jurídico, administrativo o técnico— para cumplir las obligaciones contraídas, y recibe los establecimientos de educación básica y normal con el compromiso de “mejorar la calidad en la prestación de los servicios educativos, elevar su cobertura y fortalecer el sistema educativo estatal a su cargo, en el ámbito de su competencia y conforme a la normatividad y criterios generales que, en ejercicio de sus atribuciones, expida el Ejecutivo Federal”.⁴⁷ Con ello, cada uno de los gobiernos de los

reconocimiento de validez oficial expedido hasta la fecha por la federación pasan también a formar parte del sistema educativo estatal.

⁴⁶ De hecho, el convenio contemplaba el apoyo administrativo de la SEP a los estados por un periodo de seis meses para el pago de salarios y prestaciones, así como para las retenciones de seguridad social de los trabajadores transferidos. Al término de este periodo de transición se concluyó definitivamente la transferencia de la federación a los estados, con el traspaso final de los bienes muebles e inmuebles así como del personal con que se brindó este apoyo en cada estado. *Cf.* las actas con que se concluye la transferencia de los servicios educativos en cada estado.

⁴⁷ *Cf.* cada uno de los convenios celebrados entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de los estados de la República, en los cuales se pactan las medidas que instrumentan las estrategias contempladas en el ANMEB.

estados asumen en sustitución de la SEP las relaciones jurídicas con los trabajadores de la educación que ahora se integran al sistema educativo estatal; no obstante ello, el gobierno federal conserva una responsabilidad solidaria con los gobiernos de los estados por las relaciones laborales de los trabajadores docentes y no docentes transferidos.

La redistribución de la función educativa pretende una participación más activa y comprometida por parte de los municipios, encargándolos del mantenimiento y equipamiento de las escuelas de su jurisdicción con los recursos que para ello reciban del gobierno federal, a través del gobierno estatal. Hay que hacer notar que si bien estas son las funciones que explícitamente le concede el convenio citado, la propia Ley General de Educación (reformulada en 1993) se encargaría de dotar a los municipios con atribuciones más amplias en términos del principio de concurrencia.

Podríamos decir que la *federalización* —como *descentralización*— es un proceso que concluyó con las transferencias realizadas, que tuvieron recepción en los estados por parte de organismos descentralizados de las propias instituciones estatales de educación.⁴⁸ Lo que se encuentra vigente entonces es la construcción del *nuevo federalismo*, esto es, una participación concurrente y corresponsable entre los distintos niveles de gobierno en la dirección y operación de la educación.

De entrada, esa nueva distribución es cuestionable en términos del reforzamiento de las soberanías de los estados miembros, dado el carácter desigual de las tareas que se reparten. A partir de la división entre funciones normativas y funciones operativas —que implican muy distintos niveles de decisión—, la reorganización administrativa “quita al centro la sobrecarga operativa y refuerza su capacidad decisional y de control”.⁴⁹ De este modo es que la federalización se constituye en una tarea fundamentalmente

⁴⁸ Esto fue así en 26 casos. Hubo cinco estados de la República que absorbieron directamente en 1992 los servicios transferidos por la federación: Baja California Sur, Michoacán, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

⁴⁹ Loyo, Aurora. “¿Modernización educativa o modernización del aparato educativo?”, P. 343.

centralizadora (centralizada en la dirección, descentralizada en la operación), o, como afirma Alberto Arnaut (sobre todo para los casos en que ya existía un subsistema de educación básica estatal), se trata de una *descentralización centralizadora*.⁵⁰

El SNTE ante la federalización de la educación básica

Desde su posición como organización sindical, el SNTE ha participado en la definición de las políticas públicas referidas a la educación, como parte de la lucha por el control del sistema educativo mexicano. La formulación de políticas es el resultado de luchas entre los actores para la obtención de los recursos requeridos para realizar sus proyectos políticos.⁵¹ Además, la dinámica de una política trae aparejadas modificaciones en las relaciones de dominación entre los actores, y por lo tanto modifica sus estrategias.

Como política, la federalización de la educación básica mantiene, como hemos dicho ya, continuidad con las políticas de descentralización de sexenios anteriores; lo que en todo caso la distingue es el que se haya dado con la anuencia de su principal opositor de antaño: el SNTE. La razón fundamental que permite explicar semejante comportamiento, inconcebible apenas unos cuantos años atrás es que no se trataba ya del mismo SNTE. Éste había sufrido un proceso de hondas transformaciones a partir de 1989 en que la movilización magisterial disidente, en su lucha por salario y democracia sindical, logra derrocar a Vanguardia Revolucionaria y su líder Carlos Jonguitud Barrios, grupo que por 17 años mantuvo la hegemonía en el sindicato y que fuera sustituido por una nueva dirigencia con necesidad de reconstruir su liderazgo sobre la base de un nuevo proyecto sindical.

⁵⁰ Cf. Alberto Arnaut. "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación". Pp. 40-45.

⁵¹ Cf. Susan Street. *Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*. México, Ediciones de la Casa Chata/CIESAS, 1992. p. 25.

En 1989, reiteramos, se produce un quiebre histórico en la trayectoria del sindicato: la movilización encabezada por la oposición sindical representada por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación encontró ambiente propicio en el interés gubernamental por librarse del obstáculo que Vanguardia Revolucionaria significaba para la política de descentralización de la función educativa, logrando así no sólo derrocar al líder vitalicio, sino desencadenar profundos cambios en el sindicato.

Pero el reto fundamental para este sindicato en recomposición era el hacer frente a la política gubernamental de modernización, particularmente en su aspecto de descentralización, salvaguardando su carácter de organización nacional, dada la transferencia de las relaciones laborales a los gobiernos de los estados, que sustituyeron en cada caso a la SEP en las relaciones jurídicas con los trabajadores de la educación.

El SNTE tuvo que negociar la reforma en una situación de desventaja ante el debilitamiento de su fuerza política de antaño. Aun así, el resultado finalmente no le fue adverso. Buena parte de la explicación de este hecho puede encontrarse en el cambio de adscripción del SNTE de una estrategia de confrontación a una de concertación o negociación, de acuerdo con el nuevo modelo de sindicalismo promovido desde la esfera gubernamental.⁵² Por lo pronto, parecía haber por parte del gobierno federal la voluntad política para respetar la integridad nacional del SNTE.

El ANMEB plasmó el reconocimiento del SNTE —por parte de los gobiernos estatales— como titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base transferidos, a pesar de la transferencia de éstas de la federación a los estados,

⁵² Según el proyecto estatal, a los programas de reestructuración productiva y a las transformaciones operadas en el mundo del trabajo debía corresponder un nuevo modelo de organización sindical acorde a las condiciones del tránsito a la modernidad: más flexible, comprometido con la producción o los servicios como en este caso, propositivo y negociador. Cf. Luis Méndez y José Othón Quiroz. “En busca de una nueva legislación laboral”, *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, núm. 50, septiembre-octubre de 1992, pp. 62-72.

conservando los trabajadores todos sus derechos laborales⁵³ y prestaciones de acuerdo a la ley (incluida la seguridad social otorgada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y sus beneficios de vivienda).

Estos mismos puntos aparecen explícitos también en los convenios que el SNTE signó con cada uno de los gobiernos estatales, el mismo 18 de mayo de 1992. En estos convenios se reconocen en todos sus términos las condiciones generales de trabajo con la SEP (federal) como propias de los organismos descentralizados que se crearían para hacerse cargo de los establecimientos transferidos, a nombre del gobierno estatal y con la titularidad de la relación laboral. No obstante, el *convenio de automaticidad*, según el cual los acuerdos con el ejecutivo Federal se extendían al ámbito estatal, queda sin efecto por lo que se refiere a la educación básica, normal y especial, quedando vigente en los demás tipos y modalidades educativos. Esto implica que la negociación laboral de los trabajadores de educación básica, normal y especial queda sujeta a la acción que las partes desarrollen en el ámbito local.

Al integrarse los trabajadores transferidos al sistema estatal, junto con los trabajadores estatales que ya se encontraban incorporados a él, surge la necesidad de compatibilizar el régimen salarial de ambos tipos de trabajadores. Vale la pena destacar lo que estaba previsto para ello en el convenio que signaron el SNTE y el gobierno de cada uno de los estados: en caso de encontrarse diferencias de sueldo y prestaciones entre los percibidos por los trabajadores transferidos y los trabajadores estatales con la misma plaza, se realizaría una homologación global, es decir, tomando en cuenta el importe bruto del sueldo y las prestaciones en su conjunto, y no de manera independiente prestación por prestación. Así se calcularía un porcentaje residual que se

⁵³ Tales derechos comprenden la organización colectiva, afiliación al sindicato, calidad de base de su nombramiento, inamovilidad, régimen salarial, jornada de trabajo, descanso semanal, vacaciones, capacitación, entre otros.

iría reduciendo gradualmente, año con año (en un mínimo de 4% anual), con los recursos que para ello destinara el gobierno federal.

En cuanto a las prestaciones de seguridad social la decisión fue diferente. En este caso no se pretendió realizar homologación alguna; por el contrario, se tomaron las previsiones necesarias para que los trabajadores transferidos mantuvieran sin interrupción las prestaciones del ISSSTE. Con esto, se preservaba la diferenciación en el régimen de seguridad social de los trabajadores estatales y federales (ahora transferidos), diferencia generalmente a favor de los trabajadores al servicio de los estados, quienes cuentan con prestaciones de seguridad social superiores a las marcadas por la Ley del ISSSTE.

Para confirmar la vigencia de los ordenamientos federales en materia de seguridad social de los trabajadores transferidos cada gobierno estatal firmó con el ISSSTE y la SEP un *Convenio de incorporación total voluntaria al régimen obligatorio de la Ley del ISSSTE, de trabajadores adscritos a planteles que se incorporan al sistema educativo estatal*. En él se prescribe que los seguros, prestaciones y servicios establecidos en dicha ley se seguirán proporcionando a los trabajadores transferidos y sus familiares, y se señala las cuotas y aportaciones con que los asegurados y el gobierno del estado deberán contribuir.⁵⁴ El Ejecutivo Federal transfiere también los recursos para continuar con el otorgamiento del Fondo de Retiro para los Trabajadores de la Educación (FORTE), buscando que su administración sea llevada de manera local, para lo cual el gobierno del estado y el sindicato buscarán una institución bancaria apropiada.

La cuestión de las prestaciones de seguridad social es uno de los puntos en que se contradicen los convenios SNTE-gobiernos estatales. Veamos: de acuerdo a la cláusula décima séptima de estos convenios, “las leyes aplicables y los tribunales

⁵⁴ Cf. los convenios de incorporación al régimen del ISSSTE.

competentes en la relación jurídica con los trabajadores que se incorporan al sistema educativo estatal serán los de la propia entidad federativa”.⁵⁵ Sin embargo, como ya vimos, el ordenamiento jurídico que rige la seguridad social de los trabajadores transferidos no es el estatal. Lo mismo podría aducirse en torno a la libertad que otorgan las disposiciones estatales en materia de libertad de asociación, que niegan el reconocimiento exclusivo de una determinada agrupación sindical. No obstante ello, el convenio señala explícitamente, repetimos, la titularidad del SNTE de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores transferidos. Esto muestra cómo en muchos de sus puntos principales los convenios de la modernización educativa expresan una voluntad política que dista de contar con un sustento jurídico sólido, ya que un acuerdo entre las partes no puede estar por sobre el marco normativo constitucional y sus respectivas leyes reglamentarias.

En los acuerdos SNTE-gobiernos estatales quedaron plasmados también los compromisos de establecer la carrera magisterial y vigilar el disfrute por el magisterio de un salario profesional no menor a los tres salarios mínimos. El escalafón que regiría las promociones del personal sería el regional, estableciéndose el compromiso de aplicar el Reglamento de Escalafón de la Federación en tanto se expide uno propio del estado; se integraría también una Comisión Mixta de Cambios Interestatales para apoyar la movilidad del magisterio. Una disposición interesante, de acuerdo a la cláusula décimo cuarta del citado convenio, es que “la creación de nuevas plazas del sistema educativo estatal se llevará a cabo de manera que se conserve la proporción existente a la fecha de entrada en vigor del presente convenio, de plazas del organismo descentralizado en relación con las del Gobierno del Estado”.⁵⁶

⁵⁵ Cf. los convenios celebrados entre cada gobierno estatal y el SNTE.

⁵⁶ Cf. *loc. cit.*.

Según consta en el acta de conclusión de la transferencia de los servicios educativos, se otorgaron las plazas pendientes con el compromiso de que los gobiernos estatales continuarían con el proceso de basificación de manera permanente.

Por su parte, para mantener la presencia nacional del sindicato, la reforma a los estatutos del SNTE estableció, como ya vimos, que corresponde al CEN la representación legal del sindicato, pero que éste delega en los Comités Ejecutivos Seccionales (CES) la representación de los trabajadores de su jurisdicción, y que las negociaciones laborales seccionales debían ceñirse a las orientaciones marcadas por el CEN, al tiempo que éste mantenía la prerrogativa de revocar a un comité seccional la facultad de representar la relación laboral respectiva; se acordó además la presencia de un representante del CEN en los estados para asesorar a los CES en las negociaciones y registrar al SNTE ante los tribunales locales de conciliación y arbitraje. Otro punto de acuerdo importante fue la elaboración de una iniciativa de Ley Federal de los Trabajadores de la Educación para salvar el vacío jurídico en que quedaban las relaciones laborales de sus agremiados. El CEN conservaba también un elemento fundamental de su fuerza política: el control de los recursos financieros del sindicato, ya que los gobiernos de los estados descontarían a los agremiados las cuotas sindicales y las entregarían directamente al CEN. Éstos fueron los mecanismos de control que la burocracia sindical encontró para no ver fragmentada la organización y verse convertida finalmente en una confederación de sindicatos estatales.

No obstante ello, hay un punto en el que la dirección nacional del sindicato no pudo equipararse a la dirección gubernamental: las políticas compensatorias, es decir, no hay capacidad de acciones compensatorias en el SNTE ante la desigual capacidad de las secciones sindicales para enfrentar sus respectivas negociaciones frente a los gobiernos estatales. Esta situación ha ahondado las diferencias en las condiciones

laborales de los trabajadores de la educación en los estados, lo que constituye de hecho una fragmentación al interior del sindicato.⁵⁷

La tendencia reconocida por varios analistas del sindicalismo magisterial observa precisamente la descentralización progresiva del SNTE. Por una parte, las dinámicas propias de su crecimiento y complejización hicieron que una amplia membresía, distribuida geográfica, profesional e institucionalmente, se agrupara en secciones sindicales cada vez más numerosas, con lo que secciones y grupos están en posición de reclamar una mayor representatividad y participación, y generar con ello problemas de gobernabilidad sindical.⁵⁸

Por otra parte, las políticas mismas de descentralización educativa han llevado al SNTE a un proceso de adaptación por el cual no sólo se da una distribución de facto de las tareas y atribuciones de representación y gestión sindical, sino que también estatutariamente se introdujeron los mecanismos que permitirían al CEN del SNTE flexibilizar su organización interna con vistas a la operación descentralizada de la educación básica. Así, también en el sindicato el poder central conserva capacidad de decisión y control, mientras que la operación de las actividades sindicales se realiza principalmente a nivel local, lo que de alguna manera habla de un acoplamiento organizacional entre las dos instituciones: SEP y SNTE.⁵⁹ No obstante, la forma más idónea de acoplamiento entre ellas sería la federalización de la estructura de gobierno sindical;⁶⁰ ésta es una iniciativa que ya se ha planteado al interior del sindicato pero que no alcanza aún a cobrar extensión por sobre el interés generalizado de conservar la estructura actual.

⁵⁷ Cf. Ramón Reséndiz. “Federalización educativa: continuidad y cambio en las políticas”, en *Excélsior*, Sección “Ideas”, 19 de junio de 1992, pp. 1-I y 2-I.

⁵⁸ Ver Alberto Arnaut. “La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”. El autor observa en ello una especie de retorno a los orígenes del sindicato: un resurgimiento de los grupos territoriales y profesionales, así como una mayor preocupación por los asuntos profesionales del magisterio.

⁵⁹ Ver Aurora Loyo. “Las ironías de la modernización”, p. 52.

⁶⁰ Ésta es la posición de la corriente Nuevo Sindicalismo.

Ésta es la dinámica que en términos generales imprime el diseño institucional a los procesos que se viven en torno a la educación básica; sin embargo, lo hemos señalado ya anteriormente, no puede dejarse de lado la forma en que las acciones y estrategias de los actores remodelan este diseño en la práctica. Podemos pasar a considerar así, en los capítulos que prosiguen, la particularidad de la implementación y el desarrollo de la política de federalización de la educación básica en los estados de Guanajuato y Tlaxcala.

CAPÍTULO 3

La federalización de la educación básica en Guanajuato

Guanajuato es uno de los pocos estados de la República Mexicana en que la política de federalización de la educación básica se tradujo en un esfuerzo por reorganizar el sistema educativo estatal con base en un programa estructurado, integral y con un proyecto educativo propio, alrededor del cual se han desarrollado acciones que persiguen ambiciosas metas en el terreno educativo. El cómo se ha desarrollado la instrumentación de este programa tiene que ver con la participación de los distintos actores involucrados, de la interacción entre ellos y de las condiciones en que tienen lugar estas relaciones. Son precisamente estos elementos los que consideramos en este capítulo para poder comprender cómo se ha dado la descentralización en los ámbitos político, administrativo y sindical en el estado.

I. LOS CONTEXTOS Y LOS ACTORES

El contexto político

Guanajuato es un pequeño estado situado en la parte central de la República Mexicana, con un papel destacado en la historia nacional, pero también con una dinámica local muy rica y propia.¹ Recientemente, el estado se ha convertido en un centro de atracción de la atención nacional e internacional por cuanto constituye —con Baja California, Chihuahua y Jalisco— una de las primeras entidades federativas gobernadas por un partido de oposición en México, con continuidad hasta ahora; de ahí que las políticas instrumentadas localmente reciban una especie de tratamiento de *operaciones de*

¹ Para consultar algunos elementos de contexto del estado, ver el Anexo 1.

ensayo en el laboratorio político que es el estado hoy día y que los procesos políticos internos —como sus relaciones con el contexto nacional— sean del mayor interés.

De acuerdo con Guadalupe Valencia,² a lo largo del siglo XX se han expresado en el estado dos formas de politicidad históricamente constituidas que tienen que ver, una, con la lucha y reacomodo de fuerzas entre las facciones de la clase política hegemónica hasta los años ochenta, por las cuotas de poder en el sistema político y la asignación de cargos públicos, y otra, con la lucha opositora, en sus inicios con claros tintes religiosos, que moviliza ampliamente a la población y cuestiona a los poderes instituidos. Es en esta lucha opositora en donde se insertan las formas de politicidad popular, que en un primer momento es dotada de contenido por el descontento campesino; después, con el proceso de industrialización, serán los grupos urbanos los que a través de una pretendida politicidad ciudadana intentarán hacerse de un espacio en la política local. La participación y la representación política tomarán los cauces de la lucha partidista y la competencia por el sufragio.

El Partido Revolucionario Institucional gozó por muchos años del poder no compartido,³ pero a partir de la década de los ochenta inicia un proceso de deterioro de su hegemonía evidenciado por la disminución de los votos obtenidos en las elecciones, las pugnas internas y las escisiones. 1988 representó para el PRI el año que marca su pérdida de posición como partido sin competencia real. Aunque en Guanajuato, en los comicios federales de ese año, ese partido gana la mayoría relativa de la votación, los

² Cf. Guadalupe Valencia. *La reforma política en Guanajuato*. Tesis de Maestría en Sociología Política. México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1986.

³ En su análisis realizado a mitad de los años ochenta, Guadalupe Valencia lo concebía como una de las principales instancias de intermediación política alrededor de la cual se aglutinaban y rearticulaban las fuerzas sociales, redefiniendo el escenario político y asignándose las cuotas de poder según la fuerza de las organizaciones corporativas: sindicatos (STPRM, SNTE, SNTSS) y centrales (CNOP, CNC, CTM).

votos de la oposición, que sumados rebasan los obtenidos por el PRI, serían un primer aviso importante del despertar de una ciudadanía tradicionalmente abstencionista.⁴

Sin embargo, el *parteaguas* para la historia política de Guanajuato lo constituyen las elecciones de 1991 para gobernador. En ellas contienden cinco candidatos en campañas amplias y competidas; candidatos con una presencia personal muy importante. Los resultados oficiales dieron ganador al candidato del PRI, Ramón Aguirre, sobre Vicente Fox y Porfirio Muñoz Ledo, mismos que no fueron aceptados y dieron lugar a una movilización ciudadana encabezada por el Partido Acción Nacional hasta la renuncia del candidato electo el mismo día en que se le hace entrega de su constancia de mayoría.

Así, después de décadas de imposición central y juego político entre las organizaciones corporativas, Guanajuato empieza a vivir con las elecciones de 1991 una nueva etapa en la consolidación de la democracia electoral como vía para la sucesión de las autoridades estatales. Hasta esa fecha, las elecciones estatales —que no las municipales— eran procesos decididos de antemano desde el centro, con escasa competencia en procesos electorales en donde el control oficial de la organización de los mismos aseguraba una victoria cierta para los candidatos del Revolucionario Institucional.⁵ 1991 inaugura la incertidumbre en los resultados electorales como producto de campañas competidas y ofrece la primera manifestación del

⁴ Los porcentajes de las fuerzas más importantes fueron: PAN, 31%; PRD, 22% y PRI, 44%.

⁵ No obstante, la opción electoral por la oposición no es nueva en Guanajuato. Según Luis Miguel Rionda, puede ubicarse el comienzo de un periodo de insurgencia electoral a partir de 1984, después de 35 años de estabilidad política. A su vez, este periodo de estabilidad contrasta con la gran inestabilidad política de los años precedentes (1911-1949), periodo caracterizado por la atomización, los caudillajes, los enfrentamientos entre grupos. Un indicador de esta inestabilidad es que en esos 38 años el estado tuvo 39 gobernadores (12 constitucionales y 27 interinos). En un cálculo para todo el siglo XX, Luis Miguel Rionda habla de 21 gobernadores constitucionales y 29 gobernadores interinos, lo que hace un promedio de un gobernador por cada dos años. Cf. “Guanajuato: el aprendizaje de la democracia y la difícil vivencia de un gobierno dividido”, en *Frontera Norte*, vol. 8, núm. 16, julio-diciembre de 1996, p. 39. El PDM y el PAN son las principales fuerzas políticas que compiten sobre todo en los ámbitos locales, aunque el primero empieza un declive a partir de 1985. Destaca en este sentido la inclinación opositora del distrito de León, ganado en 1964 por el PAN y en 1982 por el PDM. Al mismo tiempo, entre los años de 1979 y 1991, el PRI sufre un constante decremento de su votación.

comportamiento electoral errático de la ciudadanía guanajuatense en los tiempos recientes.

En un proceso poco claro y en virtud de las alianzas políticas del momento, el Congreso del Estado nombra entonces como gobernador interino al presidente municipal de León, el panista Carlos Medina Plascencia, en la primera *concertación* del sexenio salinista. Con ello, el PAN obtiene su segunda gubernatura, pero además se produce una experiencia inédita en el país: el primer gobierno dividido y de convivencia bipartidista en el ejercicio del poder. Más adelante, en diciembre de ese mismo 1991, el PAN confirmaría su triunfo al obtener doce de las 46 alcaldías, en los municipios más desarrollados del estado, los cuales albergaban al 56.3% de la población.

La clase política guanajuatense entraría en un proceso de recomposición, buscando redefinir estrategias y alianzas entre fuerzas políticas y con la sociedad civil. En particular, el nuevo gobierno buscaría una relación distinta con el poder central, en términos del federalismo reivindicado cada vez con mayor fuerza.

Esta nueva situación política marcaría sin duda los ritmos y las dinámicas que asumiría en el estado el proceso de implementación de las políticas señaladas en el ANMEB, particularmente, la federalización de la educación básica y normal. Pero antes de adentrarnos en la forma como el nuevo gobierno emprendería la instrumentación de esta política, consideramos necesario presentar de manera breve la problemática educativa en que se insertaba esta política y las condiciones institucionales en que se venía prestando el servicio educativo básico en la entidad.

La problemática educativa en el estado

Guanajuato enfrenta la política de federalización de la educación básica y normal en condiciones que en general hablan de un gran *rezago educativo* (en referencia a la población de 15 años y más): el grado promedio de escolaridad de la población de 15

años y más era en 1992 (año de la firma del ANMEB) de 5.49 (primaria no terminada);⁶ mientras el 15.1% de la población era analfabeta.⁷ Según datos de 1990, sólo el 51.41% de la población igual o mayor a 15 años de edad había cursado la primaria completa, el nivel educativo que constitucionalmente se considera obligatorio.⁸

En lo que se considera *rezago escolar* (referido a la población en edad de cursar la educación básica), de la población en edad escolar (6 a 14 años), aproximadamente el 18.4% no asistía a la escuela;⁹ en tanto que en el nivel preescolar, también para 1990, el 41% de los niños de 5 años no asistía al jardín de niños (38.6% a nivel nacional).¹⁰ Finalmente, en cuanto a la absorción del nivel de secundaria, el estado de Guanajuato ocupó en 1990 el último lugar, con un porcentaje de 43.7% de egresados de primaria que no continuaron sus estudios.¹¹

Todos estos indicadores (dados como promedios del estado) se polarizan y se agravan cuando se refieren a los municipios con menor desarrollo socioeconómico,

⁶ El promedio nacional era entonces de 6.75 grados escolares. Cf. SEP. *Indicadores educativos 1976-1977 a 1995-1996. Serie histórica*. México, SEP-DGPPP, 1977. 147 pp. p. 21. Ver Anexo 3, Cuadro 15-G.

⁷ La tasa de analfabetismo era de 11.7 a nivel nacional. Cf. SEP. *Indicadores educativos 1976-1977 a 1995-1996. Serie histórica*. p. 17. Ver Anexo 3, Cuadro 17-G.

⁸ A nivel nacional, este porcentaje era del 61.28%. Cf. José Trueba Dávalos *et al.* *La educación básica en Guanajuato. Análisis y perspectivas*. Guanajuato, SECyR, 1993. p. 25.

⁹ Esta proporción, a nivel nacional, era de 14.2%. Cf. INEGI. *Cuaderno de estadísticas de educación*, núm. 3, pp. 48-49. Ver Anexo 3, Cuadro 19-G. El equipo de SECyR que participó en la elaboración de *La educación básica en Guanajuato. Análisis y perspectivas*, ofrece como dato de atención a la demanda en primaria en el estado, en el ciclo escolar 1992-1993, el porcentaje de 91%, que considera adecuado debido a una estimación de un 5% de la población que por razones físicas o psíquicas no puede cursar estos estudios, y un 4% extremadamente disperso en pequeñas localidades. Cf. José Trueba Dávalos *et al.* *Op. cit.* p. 33.

¹⁰ Este nivel, no obstante, es el que mayor dinámica de crecimiento había tenido en los últimos años de los ochenta y primeros de los noventa: en 1986 se atendía al 43% de la población de 5 años, mientras que en 1993 el porcentaje era ya del 61%. Cf. José Trueba Dávalos *et al.* *Op. cit.* p. 28.

¹¹ Cf. SEP. *Indicadores educativos 1976-1977 a 1995-1996. Serie histórica*. Ver Anexo 3, Cuadro 30-G. Hay que hacer sin embargo una consideración necesaria: el grado de absorción en secundaria es un indicador engañoso en términos comparativos, ya que se encuentra en función de la cobertura y la eficiencia terminal en primaria (que en Guanajuato es más alta que la media nacional), ante una determinada oferta de atención en secundaria. Por tanto, en Guanajuato el alto índice de eficiencia terminal en primaria repercute negativamente en el índice de absorción en secundaria por la insuficiencia de escuelas de este nivel: “sólo 19 de cada 100 localidades que cuentan con escuela primaria, cuentan también con educación secundaria”. Trueba Dávalos, José *et al.* *Op. cit.* pp. 37-38.

particularmente los municipios del norte del estado, cuya condición educativa era una de las más delicadas al momento de la firma del ANMEB, hecho que le valió ser incluido (más adelante) entre los estados considerados para los programas de compensación del gobierno federal.¹²

Así, mientras a nivel nacional se traslada el foco de atención de la expansión de la cobertura a la elevación de la calidad de la educación, en Guanajuato la atención a la demanda como una cuestión de equidad era un problema que requería urgente aplicación, sobre todo en los niveles de preescolar y secundaria,¹³ no menos que los problemas de eficiencia¹⁴ y pertinencia de la educación básica en general. Probablemente, las dimensiones de la problemática educativa en el estado, en una coyuntura política favorable al cambio, incidieron en que el programa de reestructuración del sistema educativo estatal cobrara los rasgos de una gran transformación, como veremos más adelante. Por lo pronto, revisemos a continuación las condiciones institucionales en que se había venido prestando los servicios de educación básica en el estado.

El subsistema federal de educación básica en Guanajuato antes del ANMEB

Hasta antes de la transferencia de la federación al estado de los establecimientos educativos, su personal y recursos financieros en 1992, la participación del sector público en Guanajuato para la prestación del servicio de educación básica era la siguiente: la federación sostenía al 74.9% de las escuelas (5,524), con el 64.46% de los maestros (23,646), dando atención al 67.69% de los alumnos (714,377); mientras que

¹² Para ponderar en cifras esta desigualdad puede consultarse, para el inicio de la década: José Trueba Dávalos *et al. Op. cit.*, pp. 20-45; y para mediados de la década: Gobierno del Estado de Guanajuato. SEG. *El reto educativo en cifras*.

¹³ Para 1990, los datos de atención de la demanda en Guanajuato eran: 63.3% en preescolar, 95.0 en primaria y 76.4% en secundaria. Cf. SEP. *Indicadores educativos 1976-1977 a 1995-1996. Serie histórica*.

¹⁴ Pueden consultarse los principales indicadores de eficiencia (aprobación, retención —y sus contrapartes: reprobación y deserción— y eficiencia terminal) en el Anexo 3, Cuadros 31-G y 32-G.

el estado hacía lo propio con el 18.83% de las escuelas (1,389) y el 25.07% de los maestros (9,198), atendiendo al 24.63% de la matrícula (261,142 alumnos).

Esto significa que la expansión de la educación básica en el estado, como en todo el país, se dio con base en la ampliación de los servicios de sostenimiento federal, que llegaron a ser preponderantes. El subsistema de educación básica federal era entonces bastante extenso, aunque adolecía de los males soportados a nivel nacional: la baja calidad educativa, la inequidad e ineficiencia.

Con la política de descentralización de la educación intentada en el sexenio de Miguel de la Madrid, se estableció primero en el estado (como organismo desconcentrado) la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar, que después se transformó, de manera ciertamente tardía respecto a los demás estados de la República, en los Servicios Coordinados de Educación Pública del estado como el organismo responsable de la operación de los servicios de este nivel sostenidos con presupuesto federal. En este mismo periodo se implementa una regionalización de los servicios estableciendo delegaciones de la SEP, con subdelegaciones en los municipios.

Este organismo llevaría adelante los programas y proyectos diseñados por la SEP de manera central. Sin embargo, la frecuencia en el cambio de su titular no le permite una mayor consolidación.

El subsistema estatal de educación básica antes del ANMEB

En 1992, al momento de la firma del ANMEB, si bien la participación estatal en la impartición del servicio de educación básica en Guanajuato abarcaba un tercio del total, en términos cualitativos era muy importante. Por una parte, mientras que por lo que se refiere a cobertura no tenía mucho que hacer frente a la federación, en cuanto a los indicadores de eficiencia, sobre todo el principal, la eficiencia terminal en primaria, el

subsistema estatal obtenía mejores resultados relativos que el subsistema federal: 72.03% y 53.53%, respectivamente.¹⁵

Por otra parte, y de manera fundamental, hay que anotar que el subsistema estatal de educación básica había venido desarrollando en los años anteriores al ANMEB una dinámica de cambio muy importante, bajo la gestión de José Trueba Dávalos¹⁶ al frente de la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación (SECyR) en el periodo de gobierno de Rafael Corrales Ayala (1985-1991).

Hasta entonces, la anterior Secretaría de Educación y Servicios Sociales (creada en 1980) no sostenía una política educativa definida y propia, limitándose a aplicar los lineamientos dictados por la SEP, preocupada más por los aspectos meramente administrativos que por la problemática de la educación en el estado. No se cuenta para antes de 1985 con ningún documento que plasme la política educativa del estado, ni un diagnóstico de la situación de la educación en el mismo, mucho menos una evaluación del trabajo desempeñado.

Al arribo de Trueba Dávalos, y con la preocupación de modernizar la administración del subsistema estatal, con criterios racionales e institucionales, se modifica la estructura orgánica de la secretaría del ramo, al constituirse en 1985 la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación; esto es, se crea por primera vez una instancia del ejecutivo estatal exclusivamente abocada a la educación. Las estructuras administrativas de reciente creación, desde las que fueron coordinadas las acciones de cambio fueron la Dirección de Desarrollo Institucional, con los departamentos de Investigación Educativa, Planeación Educativa, Estadística, Informática, Capacitación y

¹⁵ Es importante señalar que el mejor porcentaje en este rubro lo tenía el sector particular, con 76.54% de eficiencia terminal. Cf. José Trueba Dávalos *et al.* *Op. cit.* p. 41.

¹⁶ El Lic. Trueba fue el único miembro no priista en ese gabinete. No tenía una larga trayectoria en el ámbito de la educación, pero se había acercado a la problemática a partir del trabajo en comunidades rurales; perteneció también a una organización obrera como el FAT.

Actualización, Comunicación y Jurídico. En el marco de este último se inicia el desarrollo de una normatividad propia para la secretaría, hasta entonces inexistente, con la elaboración del *Manual de Organización y Funciones* y el *Reglamento Interior de Trabajo*, entre otros.

A partir de entonces el Lic. José Trueba marca una nueva dinámica en el sector. Entre las principales líneas de política educativa que entonces se siguieron se encontraba el continuar la ampliación de la cobertura del servicio para garantizar la educación como un derecho constitucionalmente sancionado, con énfasis en los programas compensatorios para llegar a las comunidades más pequeñas y dispersas (principalmente de la región norte). Pero más que por la extensión, había un subrayado interés por la calidad de la educación que se ofrecía, cuyo incremento se buscó a través de una diversidad de proyectos agrupados en un programa denominado *50 Proyectos de Cambio para el Mejoramiento de la Educación en Guanajuato*, que si bien era un reflejo de la creatividad desplegada en la innovación educativa también expresaba su falta de integración en un plan articulado.¹⁷

Un hecho fundamental por sus repercusiones en el posterior desarrollo de la política de federalización de la educación básica y normal lo fue la preocupación de este secretario por hacerse de un equipo de profesionales que lo apoyara en su gestión. Así, promovió que algunos funcionarios de mandos medios, jóvenes todos ellos, realizaran estudios de posgrado de reciente creación en la Universidad de Guanajuato, particularmente la Maestría en Investigación Educativa, en donde impartieron cátedra académicos de reconocido prestigio nacional.¹⁸

¹⁷ Estos proyectos, federales y estatales, se agrupan en los siguientes rubros: impacto directo en la actividad escolar, apoyo logístico y de apoyo global. Cf. Gobierno del Estado de Guanajuato. SECyR. *La dinámica educativa y cultural en Guanajuato. Memoria 1985-1991*. Guanajuato, 1991.

¹⁸ Carlos Muñoz Izquierdo, Edward Weiss, Justa Ezpeleta, entre otros.

Se conformó así un equipo compacto, bien integrado, que asumió el compromiso por la educación en Guanajuato. Este equipo buscará reforzar la planeación como herramienta para el mejoramiento educativo: en 1986 realiza el primer diagnóstico de la situación de la educación en el estado, para elaborar posteriormente, en 1987, el primer Plan de Trabajo del sector educativo. Intentará también revitalizar instancias ya constituidas para el mejoramiento de la educación (tales como los Consejos Técnicos, concebidos como instancias de discusión y coordinación técnico-pedagógica a nivel escolar, de zona, y estatal), así como promover la creación de otras (el Consejo Académico) para una gestión escolar colegiada. Estos esfuerzos —y otros más—¹⁹ serían retomados en 1994 como parte de la estrategia de reorganización del sistema educativo estatal.

De lo anterior podemos desprender que antes de la federalización de la educación básica, Guanajuato contaba con un sistema educativo estatal importante, con proyectos propios, que si bien no consolidados, respondían ya a una lógica de cambio planificado, dirigidos por actores locales con gran iniciativa.

A diferencia de otras entidades en que el sistema de educación estatal prácticamente no existía, en Guanajuato se vivió con la federalización de la educación básica y normal, la necesidad de integrar dos subsistemas que habían tenido por mucho tiempo un funcionamiento paralelo, sin complementariedad ni concurrencia, con

¹⁹ Cabe destacar como antecedentes de lo que después serán elementos fundamentales del proceso de reestructuración del sistema de educación básica el inicio de un proceso de desconcentración de la administración educativa estatal, al establecerse cuatro oficinas con funciones técnico-administrativas en las distintas regiones del estado, así como el intento de transformación de los procedimientos administrativos de la Dirección de Recursos Humanos, instancia donde tenían lugar la mayor parte de las gestiones sindicales del magisterio (como son altas, bajas, permisos, licencias, cambios y permutas), cambiando la organización por niveles educativos a una organización por funciones. Esto no se logró entonces por la resistencia sindical, ya que la organización por funciones no era acorde con la estructura sindical, además de que la organización por niveles permitía al sindicato un control de todo el proceso administrativo del Departamento de personal.

diferentes sistemas de planeación y programación, así como distintos criterios de organización.²⁰

En 1989, en el marco de la política de modernización educativa impulsada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se inicia un acercamiento entre la administración educativa federal y la estatal al elaborar de manera conjunta el *Programa Estatal para la Modernización Educativa*, mecanismo a partir del cual se extiende el control de la federación en ámbitos regionales, con una lógica tecnocrática y el desplazamiento de la burocracia normalista tradicional por una burocracia modernizante.²¹

Esta doble estructura llegó a plantear problemas de coordinación y resultó inoperante para llevar adelante los cambios planteados por el ANMEB, asumidos por el gobierno local, por lo que en su momento su reformulación resultó un imperativo. Sin embargo, se podía contar ya con personal profesional y equipos técnicos capacitados en la formulación y ejecución de propuestas, que podrían retomar las experiencias ensayadas.

El magisterio guanajuatense

El magisterio guanajuatense es muy heterogéneo. Empezando por su nivel de escolaridad, la formación del personal docente es muy diversa: alrededor del 4% no ha concluido estudios de educación media superior; 51% cuentan con el bachillerato,

²⁰ Cf. SECyR y FyME. *Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica*. P. 17. Cabe aclarar que este documento fue elaborado por SECyR para ser firmado conjuntamente con FyME, sin embargo, esta última institución lo desconoció. No obstante, citamos la obra como aparece en la publicación. Esta aclaración nos fue hecha por el Ing. Juan Carlos Camacho, de la SEG.

²¹ Para conocer de este proceso en el ámbito nacional, cf. Francisco Miranda López. *Políticas públicas y grupos de interés en México. Formulación, instrumentación e impacto de la política de descentralización educativa (1982-1990)*. Tesis de Maestría en Sociología Política. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1992. En este trabajo se analiza la forma en que a través de distintos procesos un grupo de filiación tecnocrática al interior de la SEP va ganando el control de este ámbito administrativo a través de las políticas de desconcentración, primero, y descentralización, después, logrando penetrar más directamente en los ámbitos regionales y reforzando así el control centralizado a través de las unidades administrativas federales descentralizadas.

profesional o normal básica como máximo grado de estudios; 42% ha completado una licenciatura, aunque sólo el 18% cuente con el título; y el 3% está inscrito en cursos de posgrado.²²

Un dato interesante es que en Guanajuato no existen —ni existían antes de la federalización de la educación básica y normal— escuelas normales de sostenimiento federal. El estado cuenta con un alto número de escuelas para la formación de maestros (30 en 1992, 33 en 1996), de las cuales 10 eran de sostenimiento estatal y 20 eran de sostenimiento particular en 1992 (para 1996 los datos son 9 y 24, respectivamente).

El número de maestros formados en las escuelas particulares ha variado de acuerdo a la apertura y cierre de estas escuelas. No así en las escuelas normales estatales, en que el número de maestros en formación ha sido irregular, con el mismo número de planteles de 1990 a 1995.²³ Dependiendo de estas variaciones, el porcentaje de maestros formados en escuelas normales estatales ha oscilado entre 40 y 60%.²⁴ Lo cierto es que a partir de lo anterior podemos hablar de una tradición normalista importante en el estado, que de alguna manera refuerza una cultura autonomista en cuanto a proyectos educativos.

Los maestros de Guanajuato se distribuyen casi al 50% entre el medio urbano y el rural, pero es un poco distinta la situación en el nivel preescolar, en que los maestros (en realidad, en su mayoría maestras) se ubican en un 56.7% en el medio rural y un 43.3% en el medio urbano.²⁵ Actualmente en el estado la demanda de profesores supera

²² Cf. Gobierno de Guanajuato. SEG. *El reto educativo en cifras*. p. 8.

²³ De 1990 a 1992 el número de alumnos en las normales estatales disminuye gradualmente, pero a partir de ese último año inicia su recuperación también gradual. Ver Anexo 3, Cuadro 28-G.

²⁴ En 1991 la matrícula se distribuía casi a partes iguales; de 1992 a 1995, los alumnos de normales estatales constituían el 60% de la matrícula total (el 40% restante, por tanto, estudiaba en escuelas particulares); en tanto que en 1996 la proporción da un vuelco y son ahora los estudiantes de normales particulares los que constituyen el 60% de la matrícula de educación normal, lo que tiene relación con la apertura en ese año de tres escuelas normales particulares más.

²⁵ Cf. INEGI. *Estadísticas de educación. Serie Boletín de Estadísticas Continuas Demográficas y Sociales*. pp. 3 y 5.

aún la oferta, por lo que los egresados no tienen mayor problema para encontrar colocación; sin embargo, las condiciones de las plazas son sumamente distintas dada la heterogeneidad del mismo medio socioeconómico del estado. Por tanto, las oportunidades para el movimiento de personal brindan una buena instancia de mediación para la única agrupación sindical del magisterio en el estado.

Las secciones del SNTE en el estado

En el estado de Guanajuato el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación cuenta con dos secciones sindicales que anteriormente correspondían a la distinta relación jurídica de los trabajadores de los subsistemas estatal y federal previa a la federalización de la educación básica y normal: las secciones 13 (de trabajadores antes federales) y 45 (de trabajadores estatales), con una membresía activa actual de 37,500 y 16,067 integrantes respectivamente.²⁶ Esto es, una relación de alrededor de dos trabajadores transferidos por un trabajador estatal.

Ambas secciones incrementaron el número de sus integrantes en los últimos años: la sección 13 en 5,975; la sección 45, en 3,723, pero si tomamos en cuenta la proporción, la sección estatal creció a un ritmo mucho mayor (30.16%), ya que la sección federal lo hizo en un 18.9%.²⁷

Al analizar el peso porcentual de la membresía por sección en el total nacional, tenemos que la sección 13 representa el 2.72%, ocupando el lugar 14 en una ordenación descendente de las secciones del SNTE por número de integrantes. En una década, el porcentaje de sus miembros respecto al total nacional descendió muy levemente (en 7

²⁶ Datos proporcionados por la Secretaría de Organización I del CEN del SNTE.

²⁷ El cálculo se realizó recuperando las cifras obtenidas por Guillermo Velasco y Hugo Esteve en una investigación a partir de datos de la Coordinación de Descentralización de la SEP (1991), que permitió elaborar un análisis del SNTE por estado y sección, publicado como anexo en Benavides, Ma. Eulalia y Guillermo Velasco (coords.). *Sindicato magisterial en México*. México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, 1992.

centésimas), lo cual se refleja en el descenso de un lugar (del 13 al 14) en su situación relativa a las demás secciones.²⁸ La sección 45, por su parte, agrupa aproximadamente al 1.20% de los trabajadores de la educación afiliados al SNTE y en la última década ha aumentado en 0.22% su participación en la membresía nacional del sindicato, mejorando en tres lugares su posición relativa (del lugar 37 al 34).²⁹

CUADRO 3.1
MIEMBROS ACTIVOS POR SECCIÓN

Sección	Año	Membresía	Porcentaje membresía SNTE	Mujeres	Hombres
13	1990	31,525	2.91	17,623	13,902
	1998	37,500		21,615	15,885
45	1990	12,344	1.13	7,240	5104
	1998	16,067		9,181	6,686

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por la Secretaría de Organización I del CEN del SNTE e información retomada de Benavides, Ma. Eulalia y Guillermo Velasco (coords.). *Sindicato Magisterial en México*. México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, 1992.

No contamos con información actual respecto al monto de las cuotas sindicales aportadas por estas secciones al sindicato, pero para darnos una idea de su peso en las finanzas del SNTE rescatamos el dato para 1990, en que las dos secciones aportaban de

²⁸ En este caso, se recuperó información para la comparación de Ma. Luisa Chaboya Peña, *Poder sindical en Jalisco: el caso de la sección 47 del SNTE*, Tesis de Maestría en Estudios Regionales. México, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, 1989, donde se ofrece la membresía por sección para el año de 1987.

²⁹ Esta comparación de la membresía de las secciones guanajuatenses respecto al SNTE en su totalidad y a las demás secciones se realizó con base en los datos de: SNTE. CEN. *Membresía y delegados al Congreso Nacional*. 1997. Ver Anexo 3. Cuadro 2. En sentido estricto no debemos hablar de integrantes como personas físicas, sino de plazas.

manera conjunta 253'142,586 pesos, una cantidad superada por las aportaciones de otras 12 entidades federativas.³⁰

La sección 13 agrupa a personal que labora en 5,144 escuelas desde preescolar hasta educación superior, pero su peso más fuerte lo tiene en las escuelas primarias. La base tiene representación en 491 comités delegacionales y de centros de trabajo, y en 1997 tuvo derecho a 68 delegados a Congreso Nacional. Por su parte la sección 45 afilia a trabajadores en 1,654 escuelas de casi todos los niveles (no tiene personal en educación media superior), pero su presencia más importante se encuentra en las escuelas secundarias del estado. Incluye la representación de 163 delegaciones sindicales y de centros de trabajo, y en 1997 contó con 30 delegados a Congreso Nacional del SNTE.

CUADRO 3.2

ESCUELAS, DELEGACIONES Y CENTROS DE TRABAJO POR SECCIÓN

Sección	Año	Número de escuelas					Total	Delegaciones	CT
		Preesc.	Prim.	Sec.	E. M. Sup.	E. Sup.			
13	1990							379	61
	1998	1,680	3,298	120	33	13	5,144	401	90
45	1990							87	12
	1998	144	835	670	—	5	1,654	144	19

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por la Secretaría de Organización I del CEN del SNTE e información retomada de Benavides, Ma. Eulalia y Guillermo Velasco (coords.). *Sindicato Magisterial en México*. México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, 1992.

Los miembros del SNTE afiliados a estas secciones se rigen en su relación laboral, aún después de los cambios en la relación jurídica que trajo la federalización de la

³⁰ Cf. Raciél Trejo Reséndiz, “Presencia del SNTE en el aparato burocrático y sus consecuencias en el ámbito educativo”, en Benavides, Ma. Eulalia y Guillermo Velasco (coords.). *Sindicato magisterial en México*. México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, 1992. pp. 212-213.

educación básica —y de acuerdo precisamente a los convenios derivados del ANMEB—, por distintos ordenamientos. En el caso de la sección 13, se trata del *Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de la Federación*, mientras que los trabajadores de la sección 45 se rigen por la *Ley del trabajo de los servidores públicos al servicio del estado y de los municipios* (reformulada en 1993). Una de las implicaciones de este hecho es que los trabajadores de la sección 13 —ahora estatales, antes federales— sólo pueden pertenecer al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, en virtud de la cláusula de exclusividad que la legislación concede a los sindicatos de la administración pública. En tanto, los trabajadores de la sección 45 pueden pertenecer al sindicato de su preferencia. No obstante, la elección se elimina al no haber en el estado otra agrupación sindical de trabajadores de la educación.³¹

Es importante señalar que existe en la sección 45 un grupo de maestros de telesecundarias que de años atrás conformó una agrupación profesional al interior del sindicato, que no cuenta con el reconocimiento pleno del CES como una instancia de la organización sindical, pero que ha tenido una presencia importante en la sección y en la defensa de los intereses de sus miembros. Este grupo tendría una amplia participación en el rechazo a las modificaciones que la reestructuración del sistema educativo estatal planteó a la tarea de la supervisión.

En Guanajuato se aplicaba, desde antes de la federalización de la educación básica, el convenio de automaticidad en la negociación salarial, es decir, lo que la negociación central SEP-SNTE establecía como aumento salarial para la sección 13 se asumía para la sección 45. De esta forma, al elaborarse en 1992, alrededor de tres semanas antes de la firma del ANMEB, un estudio comparativo de salarios y prestaciones entre trabajadores federales y estatales encontró que eran prácticamente los mismos para las categorías equivalentes en ambos casos, por tanto, la homologación salarial de

³¹ Hasta hace algunos años existió un sindicato independiente del SNTE.

que se habló en el ANMEB fue inmediata, por lo que se refiere a las prestaciones genéricas.³²

A partir de 1992 la negociación salarial con las secciones 13 y 45 se rige por lo acordado a nivel central entre la SEP y el SNTE. Sólo las prestaciones son objeto de negociación local. En lo general, Guanajuato es uno de los estados en donde las prestaciones de los trabajadores son más altas. (Ver en el Cuadro 3.3 las prestaciones que disfrutan actualmente, según la última revisión salarial, los trabajadores de la educación en el estado).

Lo anterior fue así por lo que se refiere a las percepciones genéricas, pero el caso de las prestaciones de seguridad social es distinto. En concordancia con la preservación de los regímenes de seguridad social diferenciados, los trabajadores transferidos reciben atención del ISSSTE, mientras que los estatales lo hacen del ISSEG. Con ello, los trabajadores estatales siguen teniendo prestaciones de seguridad social más altas que los transferidos.³³

De la misma manera, persiste la diferenciación entre los ordenamientos que rigen la relación laboral de los trabajadores de ambas secciones. Para los trabajadores transferidos operan las *Condiciones Generales de Trabajo* que estableció la SEP en 1946, en tanto los trabajadores estatales observan el Reglamento Interior de Trabajo que regula las Relaciones entre la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación y la Sección 45 del SNTE, que data de 1988. Por tanto, aún hoy (1998) siguen existiendo dos escalafones para regular la movilidad vertical del personal, aunque ya se encuentra en discusión con el SNTE la elaboración de un escalafón único.

³² Sólo hubo tres categorías en que las percepciones estatales fueron menores que las federales (intendentes y algunos docentes). Cf. entrevista con el Lic. Julio César Torres, SEG.

³³ Las principales ventajas de los estatales se encuentran en los préstamos a corto plazo y en la atención médica.

CUADRO 3.3

COMPENSACIONES Y PRESTACIONES DE LOS MAESTROS DE EDUCACIÓN BÁSICA EN GUANAJUATO

01. Zona de vida cara	II
02. Aguinaldo	40 días + 35 días de gratificación de fin de año
03. Prima vacacional	5 días en abril, 5 días en diciembre
04. Día del Maestro	9 días
05. Medalla Ignacio Manuel Altamirano	29 mil pesos por parte de la federación + 2,300 por parte del estado de Guanajuato
06 Medalla Rafael Ramírez	17 mil pesos por parte de la federación + 1,149 por parte del estado de Guanajuato
07. Pago por licencias económicas no disfrutadas	no existe en educación básica, sólo en educación superior
08. Material didáctico	(genérica)
09. Licencias por gravidez	(genérica)
10. Cuota unitaria anual para supervisores	4 mil pesos anuales
11. Compensación a directores de doble turno en posprimarias	1,792 pesos mensuales
12. Compensación a directores a directores de preescolar, primarias y grupos afines	20% del valor de la plaza de $\frac{3}{4}$ de tiempo
13. Puntualidad y asistencia	6 días
14. Arraigo	1 sueldo plaza primaria (2,512 pesos), sólo para trabajadores transferidos
15. Bono por economía familiar	no
16. Zonas de bajo desarrollo	cuota fija con aportación federal y estatal
17. Acreditación por estudios de licenciatura, maestría y doctorado	Específico por plaza
18. Ayuda para compra de útiles escolares para hijos de los trabajadores de la educación	114 pesos por hijo
19. Seguro de retiro al pensionarse o jubilarse	
20. Ayuda por servicios	68 pesos
21. Pago por asiduidad	
22 Veinte años de antigüedad	
23. Impresión de tesis	
24. Bono académico de jefes de sector	
25. Bono personal de apoyo	
26. Cuidados maternos	
27. Ajuste de calendario	3.6 días
28. Compensación por servicios educativos	
Sobresueldo para encargados de dirección preescolar y primaria	10% neto del sueldo base
Organización del ciclo escolar	4 días
Ayuda a empleado administrativo	9 días
Becas hijos de trabajadores	cantidad fija
Becas-comisión	20% del sueldo total en especialización 40% del sueldo total en maestría 60% del sueldo total en doctorado

FUENTE: SEG.

Hasta antes de la federalización de la educación básica, las dos secciones del SNTE en Guanajuato tenían escasa relación. Pertenecer al subsistema federal o al estatal brindaba un sentido de pertenencia e identidad a los miembros de cada sección. Quienes participaron de esta experiencia se refieren a ella como la existencia de dos culturas institucionales.³⁴ No obstante ello, a nivel de los CES parece haber un acuerdo para respetar los espacios propios y más aún, para realizar acciones conjuntas para enfrentar al interlocutor común: las autoridades educativas y el gobierno panista.

La corriente sindical predominante en Guanajuato es la institucional, con cierta influencia de *Nuevo Sindicalismo* y de la CNTE. Al parecer, y a decir de los entrevistados, no se presentan problemas internos fuertes por esta pluralidad de posiciones. De acuerdo a una estimación, por ejemplo, en la sección 45, cuyo Comité Ejecutivo Seccional se integra con 45 funcionarios, pertenecen a una corriente distinta a la institucional.

La importancia de las bases de la CNTE se ha mostrado en las movilizaciones que han tenido lugar por reivindicaciones salariales, que en los últimos años han visto también la participación de los CES. En octubre de 1991, antes de la federalización de la educación básica y apenas unos meses después de tomar posesión Carlos Medina como presidente interino, la sección 45 presenta, de manera inusual, un pliego petitorio propio.³⁵ En un marco de movilizaciones magisteriales, se instala una mesa de negociaciones que produce resultados favorables para el SNTE: construcción de nuevas instalaciones sindicales, créditos de vivienda, financiamiento de actividades culturales y deportivas, entre otros.

³⁴ Cf. entrevista al Profr. Luis Fernando Rodríguez, Sección 45. Cecilia Fierro y Guillermo Tapia registran también este fenómeno en las burocracias de los subsistemas federal y estatal, antes y después de la fusión de ambos. Cf. “Descentralización educativa e innovación. Una mirada desde Guanajuato”, próxima publicación en un libro coordinado por María del Carmen Pardo, de El Colegio de México. Esta obra, que pudimos consultar gracias a la amabilidad de la Dra. Pardo, me fue de gran utilidad para corregir y agregar información a este capítulo.

³⁵ Un antecedente se dio en enero de 1989, con la entrega de un pliego petitorio que recibió respuesta más de un año después.

La participación sindical ha sido de fundamental importancia para definir los rumbos de la política de federalización de la educación básica en el estado. Una de las variables más importantes en este sentido es el grado de imbricación de la burocracia sindical con la burocracia del servicio educativo.

En contraste con lo que ocurría en la mayoría de las entidades federativas, en que el sistema educativo estatal, y aún el subsistema federal, se encontraban controlados por una burocracia tradicional ligada al magisterio, en Guanajuato se vive desde mediados de los años ochenta el desplazamiento de estos cuadros burocráticos por un nuevo equipo de profesionistas de varias disciplinas en el campo de las ciencias sociales y educativas, al interior de la dependencia estatal (SECyR). Las autoridades educativas estatales de entonces se refieren así a este hecho:

La contratación de estos equipos interdisciplinarios no significó en ningún momento la subestimación del conocimiento y la experiencia de los maestros, sino el reconocimiento de que ya no se podía seguir trabajando de manera unidimensional, si se quería impulsar realmente un proyecto de ambiciones en el ámbito de la excelencia educativa.³⁶

Podemos ubicar ya desde este momento una tensión en la relación del SNTE con las autoridades educativas estatales en virtud de los cambios que el nuevo equipo de profesionales echa a andar. Esta tensión es manifiesta en el discurso de las autoridades educativas del periodo, en el que constantemente se cita al SNTE como un obstáculo para el cambio que se suma a la fuerza del centralismo, la pasividad y el conservadurismo:

algunos grupos que a lo largo de muchos años han logrado establecer enclaves de poder y que advertían en los proyectos de modernización y democratización un riesgo para su 'poder político' u otros intereses ilegítimos; estos grupos se constituyeron en un escollo permanente al intento de mejorar la calidad educativa.³⁷

³⁶ Gobierno del Estado de Guanajuato. SECyR. *La dinámica educativa y cultural en Guanajuato. Memoria 1985-1991*. P. 11.

³⁷ *Ibidem*. P. 10.

Ya para finales de la gestión 1985-1991, las autoridades educativas del estado moderan su discurso frente al SNTE. La razón fundamental tiene que ver con el cambio de liderazgo que derrocó, a raíz de las movilizaciones magisteriales de 1989, al grupo hegemónico del SNTE, Vanguardia Revolucionaria, y colocó al frente del sindicato a un nuevo grupo de institucionales que dejaron de confrontar las políticas de la modernización educativa y asumieron un nuevo estilo *propositivo* de acción sindical.

Bienvenido el sindicalismo honesto a la tarea educativa [...] que nada tiene que ver con el uso de la organización sindical para la búsqueda de prebendas que benefician a una camarilla y perjudican a quienes son desplazados en sus derechos ya adquiridos.³⁸

Pero nuevo estilo de liderazgo no implicaba para el SNTE abandono de sus intereses. De ahí la importancia de que el gobierno panista y las autoridades del sector educativo no lo perdieran de vista.

II. EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE FEDERALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN GUANAJUATO

En este apartado pretendemos revisar la forma en que se ha venido implementando la política de federalización de la educación básica con base en las acciones estratégicas de sus principales actores: la burocracia del servicio educativo y la burocracia sindical. A partir de ese eje, hemos identificado tres fases distintas del proceso: 1) Transición: diseño de la reforma y expectativa sindical; 2) Reestructuración: instrumentación de la reforma y resistencia sindical; y 3) Readecuación: revisión de la reforma y negociación-presión sindical.

³⁸ *Ibidem.* P. 259.

1. Fase de transición: diseño de la reforma y expectativa sindical

En mayo de 1992, cuando el gobierno federal transfirió sus recursos humanos, materiales y financieros correspondientes a la educación básica y normal al estado, éste se encuentra gobernado por un Poder Ejecutivo con carácter interino: el panista Carlos Medina Plascencia. Tras la protesta partidista —que no pudo comprobar un fraude—, la movilización ciudadana y la negociación política cupular, se instala —algunos dirían: *se impone* desde el centro—, un gobierno interino que al parecer se sujetó a dos *candados*: mantener en la Secretaría de Gobierno a un miembro del PRI y retrasar las elecciones extraordinarias hasta el término del sexenio salinista.³⁹

La tarea principal de este nuevo gobierno sería promover las condiciones para una reforma política en el estado que produjera resultados confiables en las próximas elecciones, al tiempo que se perseguían algunas líneas de política de gobierno de la plataforma panista. Así, el interinato de Carlos Medina Plascencia se inspiró en una filosofía humanista que postulaba la democracia participativa por un lado y la economía de mercado con responsabilidad social, por el otro. La obra de gobierno se articularía a partir de una *visión* de futuro a la que se esperaba arribara el estado y hacia la cual se dirigiría cada sector de la administración pública, con una *misión* particular que cumplir.⁴⁰

³⁹ Según este mismo autor, las razones profundas de esta decisión por parte del gobierno federal estarían en buscar la satisfacción de un socio político (el PAN) y de la opinión pública internacional ante la cercana firma del Tratado de Libre Comercio. Cf. Luis Miguel Rionda. “El voto del hartazgo: las elecciones de gobernador en Guanajuato”, en *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, núm. 75, marzo-abril de 1996, pp. 25-34.

⁴⁰ En el caso del sector educativo, su misión era: “Promover el desarrollo integral del ser humano y de la sociedad a través de un proceso educativo que satisfaga requisitos de calidad, equidad, eficacia y eficiencia para servir a educandos y sociedad mediante diversas alternativas, con la participación de los profesionales de la educación y otros agentes educativos, respondiendo a las exigencias de Guanajuato, congruente con la visión del estado”. Cf. SECyR y FyME. *Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica*. P. 19. La definición de estos dos elementos —visión y misión— fue característica de los procesos de planeación de la administración pública. Así, conforme a una visión ideal del estado de Guanajuato para el siglo XXI, la misión del gobierno del estado era concebida en términos de “trabajar permanentemente por el bienestar de las familias guanajuatenses y por el desarrollo integral y armónico de Guanajuato y sus habitantes, a través de la prestación de servicios públicos de calidad, del fomento al desarrollo social y municipal, y de la participación ordenada y conjunta de

Fueron cuatro las líneas principales de acción de la política estatal: la participación ciudadana (acción organizada de la ciudadanía para la satisfacción de sus necesidades, con la facilitación del gobierno), el fortalecimiento municipal (capacidad para definir sus prioridades y desarrollar sus propias estrategias), la eficiencia y simplificación administrativa (modernización de estructuras, sistemas y procedimientos que abatieran el burocratismo y el centralismo), y la descentralización (toma de decisiones de manera cercana a los beneficiarios de las mismas).⁴¹

No obstante el afán del gobierno por buscar la concordia social y crear un clima de confianza, este periodo se caracterizó por el reacomodo de las fuerzas políticas. El PRI, mayoritario en el congreso local, sería un fuerte contrapeso a las iniciativas del Ejecutivo.

Por lo que respecta a la educación, ésta fue señalada por el gobierno de Medina Plascencia como una prioridad,⁴² posiblemente con base en el proyecto y plataformas políticas del PAN, pero también en consonancia con la política nacional. Consecuentemente, los objetivos trazados en el rubro educativo fueron los de incrementar la cobertura y sobre todo mejorar la calidad y la equidad de la educación, con un enfoque centrado en la revalorización de la participación de la sociedad en el proceso educativo, orientado hacia el “desarrollo integral del ser humano y la sociedad”.

Los términos del ANMEB se correspondían plenamente con la concepción del gobierno panista respecto al papel de gobierno y sociedad en la educación: participación y corresponsabilidad. Esta idea se plasmaba en el principio rector de la política estatal:

ciudadanos y autoridades, constituyendo un gobierno democrático, respetuosos de la ley, profesional, honesto, eficiente y justo, así como sensible y orientado a que se satisfagan las demandas y necesidades de la sociedad guanajuatense”. *Ibidem*. P. 11.

⁴¹ Cf. SECyR y FyME. *Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica*. P. 10.

⁴² En el *Plan Estatal de Gobierno 1993* la educación recibiría el tratamiento de *área de desarrollo prioritario*.

“Tanta sociedad como sea posible y sólo tanto gobierno como sea necesario”, con autoridades promotoras y coordinadoras de esfuerzos.

No es menor tampoco la coincidencia en cuanto a la importancia del federalismo en la relación entre los distintos niveles de gobierno; sin embargo, mientras el discurso oficial en el ANMEB habla de una vigorización del principio federal, el discurso panista habla de hacerlo realidad a partir de que los estados y los municipios puedan ejercer sus capacidades contando con recursos y atribuciones suficientes.

Así, impulsar un auténtico federalismo, con énfasis en la autonomía municipal, se constituyó en política central de este gobierno interino. De ahí que la federalización de la educación básica haya sido acogida por él como una importante coyuntura de cambio, una oportunidad para mostrar las bondades de la distribución del poder entre los niveles de gobierno y mejorar la calidad del servicio educativo.⁴³

El federalismo contenido en el ANMEB fue entendido por el gobierno de Medina Plascencia como la articulación de esfuerzos entre las distintas instancias de gobierno y sociedad, de manera que se brindara a los estados mayores posibilidades de asumir con creatividad y responsabilidad la administración de la educación básica y normal, dejándolos en libertad para atender con diferentes estrategias las necesidades propias.⁴⁴ Esto es, no se asume la simple recepción de los servicios transferidos para su operación, sino que se concibe la federalización de la educación básica y normal como una ampliación de los espacios de la autonomía estatal que en este caso le permitiría conducir la educación según su propia orientación, sin desatender la normatividad nacional. Este fue el punto de encuentro con el equipo dirigente en la SECyR.

La integración del aparato educativo estatal

⁴³ En los documentos oficiales del sector se habló de la oportunidad de transformar la crisis de la educación en retos a enfrentar. Cf. SECyR y FyME. *Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica*. Pp. 3 y 5.

⁴⁴ SECyR y FyME. *Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica*. Pp. 7-8.

Carlos Medina Plascencia ratificó al titular de la SECyR, José Trueba Dávalos, y su equipo de profesionales continuaría en funciones. De esta forma, se daba continuidad a una orientación de la educación estatal que encontraría coincidencias con la política educativa federal en torno a la modernización de la educación. En la base de tales coincidencias se encuentra un discurso pedagógico fundado en la preocupación por elevar la calidad de la educación atendiendo a criterios de equidad, relevancia y eficiencia, discurso que goza del consenso académico internacional y que ha sido retomado por la política educativa oficial en la mayoría de los países latinoamericanos, al menos.⁴⁵

Podemos decir que lo característico del grupo SECyR no es tanto su adopción de este pensamiento y su concreción en un proyecto pedagógico, sino el hecho de identificárseles a ellos mismos más como un grupo de académicos con la responsabilidad de una función pública.⁴⁶ Así, la nota característica de este grupo es su estrecha relación con centros de investigación educativa de alto nivel, particularmente, con el Centro de Estudios Educativos, A. C. (CEE), que reforzó con su experiencia e investigación varios de los proyectos desarrollados ya a lo largo del sexenio anterior (gobierno de Rafael Corrales Ayala).

Al arribo del nuevo gobierno, éste encomienda al CEE, con la colaboración de algunos investigadores del grupo formado en la SECyR, un estudio diagnóstico de la situación de la educación básica en el estado a fin de elaborar un proyecto de elevación de la calidad y la equidad en la educación de este nivel, además de explorar la capacidad de innovación de la SECyR a través del análisis de algunos de los proyectos

⁴⁵ La mejor expresión de esta concepción pedagógica se encuentra en CEPAL-UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1990. Un análisis muy interesante de ella lo tenemos en Granja, Josefina. “Los desplazamientos en el discurso educativo para América Latina”. *Revista Mexicana de Sociología*, año LIX, núm. 3, julio-septiembre de 1997, pp. 161-189.

⁴⁶ En su estudio, Cecilia Fierro y Guillermo Tapia destacan el comportamiento académico, en detrimento del comportamiento político, de estos funcionarios como uno de los elementos que limitaron el desarrollo del proyecto de reforma que elaboraron.

implementados en la gestión anterior. Las conclusiones fueron dadas a conocer públicamente el 18 de mayo de 1992 —fecha de la firma del ANMEB.⁴⁷ Al parecer, el gobierno de Medina Plascencia preferiría apoyarse en un equipo local, con un sustento de legitimidad de corte académico, sin ligas con los grupos políticos tradicionales, que había venido desarrollando de modo propio iniciativas para mejorar la educación en el estado.

Con todo, en mayo de 1992 la política de federalización de la educación básica y normal en el estado se echó a andar de acuerdo al esquema diseñado centralmente. Para facilitar la transferencia, ocho días después de la firma del ANMEB se había creado ya un organismo público descentralizado, sustituto de los Servicios Coordinados de Educación Pública, el cual fue denominado *Federalismo y Modernización de Guanajuato* (FyME), que asumiría las acciones que la federación desarrollaba con anterioridad en el estado en materia educativa. Al frente del organismo se designó al Lic. Rodrigo Moreno.⁴⁸

De esta forma, los servicios educativos en el estado se brindarían a partir de dos instancias paralelas: FyME y SECyR, pero sería esta última la institución que, como cabeza del sector de educación, se haría responsable por la acción educativa en el estado. Con ello iniciaría una lucha entre las burocracias respectivas por lograr el control del aparato educativo estatal.

⁴⁷ Esa investigación, coordinada por Manuel Ulloa y Cecilia Fierro, señaló los aciertos y limitaciones de la operación de la SECyR en el periodo 1985-1991: entre los primeros, el gran despliegue de creatividad e iniciativa, la colaboración con múltiples instituciones y sectores del estado, el esfuerzo de crecimiento y consolidación de la SECyR como institución, la formación de recursos humanos y la preocupación por avanzar en la atención de los sectores postergados. Entre sus limitaciones: la desarticulación de sus diferentes instancias, el descuido en las sistematización de experiencias, así como de evaluación de los proyectos, propiciado por la preocupación prioritaria por la implementación de los mismos. Finalmente, los programas y eventos habían sido diseñados centralmente e implementados de una manera muy dirigida, siendo el establecimiento de estilos de trabajo participativos una tarea aún pendiente. Cf. Ulloa, Manuel y Cecilia Fierro. (coords.). *Educación básica en el Estado de Guanajuato. Diagnóstico y propuesta*. México, 1992. pp. 26-27.

⁴⁸ Un personaje cercano a Ramón Aguirre, que había hecho carrera sobre todo en la administración pública federal.

La SECyR contaba formalmente con la atribución de dirigir el proceso, pero el FyME tenía el dominio sobre la operación de casi las 4/5 partes de los servicios de educación básica. Además, en un momento tan temprano de la federalización y de acuerdo a las características que le confirió el ANMEB (descentralización de la administración y centralización normativa y financiera), era más fácil para la SEP —y tal vez más acorde con su proyecto— tener como interlocutor al organismo descentralizado. Cecilia Fierro y Guillermo Tapia, académicos que en su momento fueron partícipes del proceso por la parte estatal, analizan así esta relación:

una dinámica de *competencia sin colaboración* que muy pronto comenzó a establecerse entre FyME y SECyR, en la que la institución estatal pretendía el control de los procesos por ser legalmente la “cabeza de sector” y tener un criterio educativo propio, en tanto la institución receptora de los servicios transferidos asumía el control de los procesos al desarrollar su acción con los mismos códigos de la federación.⁴⁹

Los principales puntos de tensión se ubicaron en el control de los nuevos programas federales derivados del ANMEB: el *Programa Emergente de Actualización de Maestros*, la *Carrera Magisterial*, la formulación de contenidos y materiales regionales y la reorganización de la formación de profesores.⁵⁰

Un ámbito de tensión más, sobremanera importante, lo fue la planeación y presupuestación, ya que la SECyR, titular de las relaciones laborales con el personal transferido, tuvo que sujetarse a la normatividad federal respectiva y adoptar los mecanismos centrales de “programación detallada”. La SECyR tuvo que adaptar su estructura programática presupuestal para hacerla compatible con la federal y aun con

⁴⁹ Fierro, Cecilia y Guillermo Tapia. *Op. cit.*, p. 65.

⁵⁰ El problema de la reorganización de la formación, actualización y capacitación de profesores, por su complejidad, merecería por sí mismo una investigación aparte. Aquí nos limitamos simplemente a señalar que éste constituyó un punto de tensión entre las autoridades educativas estatales, que pretendían asumir el control de las unidades de la UPN (en el estado no habían normales federales) y las autoridades del organismo descentralizado que crearon una Dirección de Educación Superior Pedagógica, con intención de dar cabida a un proyecto de formación de una Universidad Pedagógica Estatal, que incorporara a las normales estatales. Cf. Cecilia Fierro y Guillermo Tapia. *Op. cit.*, pp. 69-70.

los nuevos criterios establecidos por la Secretaría de Planeación y Finanzas del estado. De esta manera, la SECyR se vio limitada en su autonomía financiera y restringida presupuestalmente por los recortes estatales.

Con la pretensión de “emprender estrategias que permitan operacionalizar de forma eficiente y eficaz los objetivos del ANMEB a corto, mediano y largo plazo” y, sobre todo, “integrar un auténtico Sistema Educativo Estatal orientado a su misión y compartiendo una visión de futuro”,⁵¹ el gobierno de Medina Plascencia ordenó la creación de la *Comisión para la Integración del Sistema Educativo de Guanajuato*,⁵² cuya primera tarea fue la elaboración de un programa sectorial, en este caso abocado a la elevación de la educación en el estado.

No obstante, la SECyR tomó la iniciativa de realizar este trabajo de planeación que dio como producto el *Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica*, listo para su publicación en agosto de 1993. No obstante, esto dio pie a la expresión del conflicto entre SECyR y FyME, toda vez que el titular de este último organismo desconoció el documento, que tuvo que ser retirado de circulación. Podemos presumir que la razón de este hecho radicó en las diferencias que surgieron entre los equipos institucionales en torno a la forma de interpretar y aplicar las políticas contenidas en el ANMEB. En el caso del equipo estatal, su postura estaba más en pro de una adaptación de los programas federales a un proyecto educativo local, mientras que el equipo del organismo descentralizado se pronunciaba por una aplicación estricta de dichos programas.⁵³

⁵¹ SECyR y FyME. *Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica*. P. 9.

⁵² Esta comisión se integró con personal de ambas dependencias. Su función sería la instrumentación de acciones a corto, mediano y largo plazo para la planeación, ejecución, coordinación y evaluación del Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica, coordinando equipos de trabajo por nivel educativo o programas especiales.

⁵³ La base de tal conjetura son algunos comentarios surgidos en la entrevista a la Mtra. Milagros Manteca, y una anotación respecto a tal diferencia en el trabajo de Cecilia Fierro y Guillermo Tapia.

A pesar de lo anterior, y tal vez precisamente en el interés de reafirmar la presencia estatal, el Ejecutivo reconoció el PECEB como el programa del sector. En este documento programático, la concepción de la problemática educativa que prevalecería sería aquella sostenida por el equipo de trabajo de la SECyR, centrada en la atención a la dinámica pedagógica dentro del aula, más allá de las reformas administrativas por sí mismas, en un cierto deslinde de la política educativa federal.⁵⁴

El PECEB marcó cinco líneas de acción de las que se desprenderían los programas y proyectos a desarrollar: 1) incremento a la calidad educativa en la escuela, 2) reorganización del sistema educativo, 3) apoyo técnico a la educación, 4) formación y revaloración de docentes, directivos, supervisores y personal de apoyo técnico, y 5) infraestructura educativa.⁵⁵

De estos puntos, nos interesa rescatar la forma en que se pensó en ese momento la reorganización del sistema educativo. Ésta estaba diseñada en el PECEB para ser desarrollada en un horizonte temporal de 12 años, más un periodo inicial de 18 meses para emprender la coordinación y avanzar hacia la integración cabal. La trayectoria contemplaba como acción inmediata la *coordinación interinstitucional* entre las unidades administrativas homologadas; a corto plazo (1994), el fortalecimiento de unidades desconcentradas y la *integración preliminar* de unidades; a mediano plazo (1994-2000), un sistema educativo coordinado por una institución central y *unidades administrativas regionales*, que a largo plazo (entre el 2000 y el 2006) permitiera la *municipalización* de la educación. La visión de futuro la constituía la existencia de “una

⁵⁴ Al respecto son interesantes algunos de los comentarios vertidos en una reunión de funcionarios de alto nivel de SECyR y FyME el 23 de junio de 1992, en el sentido de que, por ejemplo, en el plano curricular, la reforma fue calificada como “más de lo mismo”: reformas simplistas e intrascendentes. No obstante, la firma del ANMEB es citada siempre como una “oportunidad privilegiada” para acabar con el centralismo e “imaginar una municipalización de la educación”, con mecanismos de micropilaneación que generen respuestas locales y regionales a través de órganos colegiados. Cf. *Hacia un plan rector de la educación en Guanajuato. Síntesis de los resultados del Taller sobre el Diagnóstico de la Educación Básica de Guanajuato*. (mimeo) p. 4.

⁵⁵ SECyR y FyME. *Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica*. P. 25.

organización central flexible que coordina las actividades educativas que desarrollan los municipios, impulsa innovaciones y fomenta la participación social”.⁵⁶

Este diseño nos deja ver que para ese momento no hay aún una idea clara de la forma en que se reestructurarían las oficinas centrales. Se habla de una integración sin que quede claro el mecanismo para llevarla a cabo. Los grandes cambios reestructuradores: regionalización, primero, y municipalización, después, se dejan como tareas para próximas administraciones.

El FyME por su parte intentó reafirmar su presencia modificando su marco normativo y su estructura interna. Una de sus acciones fue la creación de la dirección de Educación Superior Pedagógica, en un intento por avanzar en el control del subsistema de formación de profesores, que no prosperó por la duplicación de mando con la UPN Ajusco.

Ante el conflicto suscitado entre SECyR y FyME, el Congreso local, de mayoría priista, pidió la comparecencia del titular de la dependencia estatal para explicar la situación de la educación. En esa ocasión —septiembre de 1993—, José Trueba presentó los planteamientos del PECEB como las políticas oficiales del sector, y por tanto, como las avaladas por el Ejecutivo. Además:

el documento y el acto de comparecencia tuvieron la intención de mostrar que gran parte de la responsabilidad por el rezago educativo se podía identificar en la acción de la federación —SEP— y por extensión en la del FyME; que la Secretaría obtenía mejores resultados educativos en el subsistema bajo su mando a pesar del escaso y pobre gasto estatal en educación, y sobre todo, contaba con un proyecto educativo para superar estos problemas.⁵⁷

Quedaba así reconocida la dirección del sistema educativo estatal por parte del equipo de la SECyR. El titular del FyME renunciaría entonces a su cargo para intentar ser

⁵⁶ SECyR y FyME. *Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica*. P. 25.

⁵⁷ Fierro, Cecilia y Guillermo Tapia. *Op. cit.*, p. 74.

postulado candidato del PRI a la gubernatura del estado; le sustituiría la Mtra. Ma. Teresa Herrera, de quien se esperaba una posición neutra en el conflicto institucional.

La Comisión de integración se abocó entonces a la elaboración de propuestas para la integración de las dos estructuras institucionales. Con base en estudios de las respectivas formas de organización y funcionamiento, así como de análisis de factibilidad y pertinencia de cada alternativa, se formularon cinco propuestas distintas que fueron puestas a la consideración de los funcionarios de SECyR y FyME. De ellas, de manera insospechada, se eligió la más radical de todas: la fusión de ambas estructuras, con un mando único. Fue así que el Ejecutivo expidió, en enero de 1994, los decretos que permitieron la creación de una secretaría de educación con control sobre la totalidad de la educación básica en el estado.⁵⁸

Recibió el cargo de titular de la nueva Secretaría de Educación de Guanajuato (SEG) el contador público Carlos Alfredo Torres Moreno, cercano al grupo de profesionales del licenciado Trueba. En un primer momento la integración no fue más que la absorción por la SECyR de las estructuras y funciones del organismo descentralizado, sin fusionar sus direcciones de área y departamentos. La SEG se organizó en seis subsecretarías: 1) Subsecretaría Técnica (unificó las direcciones generales), 2) Subsecretaría A de Educación, 3) Subsecretaría B de Educación, 4) Subsecretaría A de Administración y Finanzas, 5) Subsecretaría B de Administración y Finanzas, y 6) Subsecretaría para la Descentralización y Desconcentración Educativas. Esto nos permite observar que se conservaron estructuras para atender paralelamente los servicios de educación básica estatales y transferidos, en una etapa de transición hacia una mayor integración, la cual sería diseñada e implementada por la *Unidad*

⁵⁸ El mecanismo jurídico fue la integración de FyME a la SECyR. Sólo más adelante procedió el cambio de denominación de esta secretaría a Secretaría de Educación de Guanajuato (SEG).

Coordinadora para la Reorganización del Sistema Educativo de Guanajuato, de reciente creación.

En esta reorganización, el equipo de SECyR se colocó al frente de los altos mandos de la nueva SEG, lo que representó la oportunidad de continuar y profundizar las políticas emprendidas desde la gestión anterior. Aunque podía contarse con la voluntad política para emprender las principales líneas de su proyecto, la situación era distinta en cuanto a los tiempos políticos: el gobierno de Medina Plascencia estaba presionado a convocar a nuevas elecciones y no había ninguna certidumbre acerca del partido triunfador en ellas, y menos aún, de la continuidad, con el cambio de gobierno, del personal al frente de la SEG. Esta configuración política hizo que el proyecto de reorganización del sistema educativo fuera concebido como una reforma radical, en torno a un programa integrado, a la que había que dar un sustento normativo para que constituyera una *política de estado*, y no una transitoria acción de gobierno.

El modelo de reestructuración del sistema educativo estatal

El equipo SECyR pudo entonces darse a la tarea de diseñar un programa de reestructuración del sistema educativo que, como se había apuntado ya en el PECEB, fuera más allá de una reorganización administrativa. En esta tarea, como en años anteriores, contó con la participación de un grupo de académicos de alto nivel, provenientes del Centro de Estudios Educativos,⁵⁹ que asesoraron la elaboración del así llamado *Plan Rector para la Reorganización del Sistema Educativo de Guanajuato*.

Lo distintivo de este plan de reestructuración fue su preocupación por abarcar en el proceso a los distintos componentes del sistema, con el propósito claro de

⁵⁹ En este grupo tuvo un papel destacado como líder académico el Lic. Manuel Ulloa, cofundador del CEE, quien coordinó y asesoró distintos proyectos para la anterior SECyR, siendo también funcionario de la misma. En 1994 se separó del CEE y auspició la formación de Sociedad Civil, Educación y Prospectiva, S.C. (EDYPRO), que continuó la colaboración con la Secretaría de Educación de Guanajuato; de la misma manera, el licenciado Ulloa se incorporó temporalmente a la administración de la SEG, como subsecretario de Planeación e Investigación.

redistribuir entre ellos la función educativa para así distribuir también el poder. Esto es, se trata de un proyecto de democratización al interior del sistema educativo estatal, que pudiera brindar las bases para mejorar la calidad de la educación de acuerdo a las necesidades propias.

La acción rectora del proceso de reorganización consistiría en la redistribución de funciones y atribuciones entre la escuela, la supervisión, el municipio y las oficinas centrales de la Secretaría de Educación estatal,⁶⁰ conforme a las siguientes estrategias:

Autogestión escolar. La escuela —concebida como un sujeto colectivo, una *comunidad educativa*—, constituiría el centro de todos los esfuerzos; por ello, el proceso tendría como base sus necesidades, fortaleciendo su capacidad de gestión y propiciando un cambio de actitudes en sentido participativo de las personas que la conforman

—maestros, alumnos, padres de familia. La descentralización educativa sería un proceso con origen y destino en la autogestión escolar: cada escuela debía comprometerse en un proyecto de mejoramiento a partir de un ejercicio de planeación colegiada, plasmado en un *Proyecto Escolar*, instrumento que guiaría además la ejecución y evaluación de las acciones técnico-pedagógicas, administrativo-financieras y de participación social que se emprendieran. No obstante, la elaboración del proyecto escolar no sería obligatoria; sería la comunidad escolar la que decidiría si se llevaba a cabo.

Fortalecimiento y reorganización de la supervisión y dirección escolares. La reorganización del sistema educativo contempló la redefinición de dos de las tareas más importantes en la puesta en práctica de cualquier modelo educativo después de la docencia: la supervisión y la dirección escolar. Se trataba de transformar el contenido de estas actividades de una función de control y transmisión de información, en una de coordinación, asesoría y apoyo administrativo y técnico-pedagógico en las escuelas, con

⁶⁰ Cf. SEG. *Reorganización del sistema educativo en Guanajuato. Síntesis*. S.p.i. 17 pp.

finos correctivos y no punitivos. Al cambiar el énfasis de la tarea supervisora de lo administrativo a lo pedagógico, se liberaría a la supervisión de las excesivas cargas administrativas que dificultaban su labor de apoyo técnico pedagógico. De acuerdo con el modelo, las supervisiones debían atender los requerimientos de las escuelas planteados en los proyectos escolares, así como coordinar los proyectos de escuelas de educación básica de una misma zona escolar.

Desconcentración de la educación básica hacia los municipios. La recepción de los servicios de educación transferidos por la federación para ser integrados en el sistema educativo estatal fue percibida como un alto riesgo de ingobernabilidad del sistema, de no adoptarse a tiempo medidas reorganizadoras. Con el afán de evitar la conformación de grandes estructuras burocráticas inoperantes, y atender oportuna y correctamente la gestión educativa, se planteó un proceso de desconcentración regional y municipal para crear estructuras de apoyo a la administración educativa municipal con funciones técnicas y de coordinación. Además, la creación de estas unidades extendería los alcances de la federalización al nivel municipal, fortaleciendo la capacidad de los municipios en asuntos educativos.

Reestructuración de las oficinas centrales. El Plan Rector de la Reorganización del Sistema Educativo en Guanajuato señala que “las oficinas centrales asumen las funciones que el municipio o la supervisión no puedan hacer”, adoptando las funciones técnico-pedagógicas, normativas, de planeación, investigación, evaluación, relación con la federación y política compensatoria (no hay, sin embargo, ninguna indicación del porqué estas funciones no pueden ser realizadas por los niveles organizativos inferiores o del porqué les competen exclusivamente a las oficinas centrales). Lo importante aquí

es que se plantea que las oficinas centrales están en función del apoyo que requieran las unidades municipales, las supervisiones y las escuelas, y no viceversa.⁶¹

Una vez diseñado el modelo, una preocupación central de las autoridades educativas fue el darle sustento legal —y con ello, garantía de continuidad. El Ejecutivo envió entonces al Congreso del Estado la iniciativa de reforma a la Ley Estatal de Educación.⁶² El Congreso rechazó la iniciativa, aduciendo errores de redacción; el proyecto fue entonces corregido, adicionado y vuelto a presentar, pero ahora fue detenido para su discusión en comisiones por las reservas que generó entre varios sectores sociales, principalmente, en la organización sindical de los maestros. Así, además de carecer de sustento jurídico, la reestructuración del sistema educativo estatal se evidenciaba también carente de consenso social.

No obstante, y con un fuerte condicionamiento por la premura de los tiempos ante la incertidumbre de la sucesión, se adelantó en la puesta en práctica del programa. En cuanto al modelo escuela, se elaboraron y distribuyeron documentos dirigidos a los

⁶¹ El *Plan Rector de la Reorganización del Sistema Educativo en Guanajuato* sólo indicó las cuatro estrategias a seguir; su elaboración y diseño se presentaron posteriormente en cuatro documentos independientes, bajo la forma de *modelos* teóricos que habrían de guiar la formulación de acciones específicas. Cecilia Fierro y Guillermo Tapia nos proporcionan esta visión del modelo global: “el sistema educativo tiene como centro a la escuela, ésta recibe respaldo pedagógico y técnico de la supervisión, la cual se apoya, en lo administrativo, en la Unidad Municipal de Educación y en lo técnico-pedagógico, en el Centro de Desarrollo Educativo. El jefe de sector coordina el proceso en su jurisdicción en los dos ámbitos. La función de las Oficinas Centrales es normar, coordinar y controlar todo este proceso, privilegiando la normalidad mínima en lo administrativo y concentrándose en lo pedagógico”. *Cf. op. cit.*, p. 87.

⁶² Se trataba de una nueva Cámara de Diputados (conformada en agosto de 1994), distinta a la que nombró gobernador interino a Carlos Medina en 1991, pero igualmente de mayoría priista, producto del primer viraje violento en el péndulo electoral guanajuatense que dejó al PAN sólo uno de los 13 distritos federales y uno de los 18 distritos locales. Según Luis Miguel Rionda estos resultados pueden explicarse por la estabilidad económica alcanzada por el gobierno salinista, el voto del miedo por la situación en Chiapas y el prematuro desgaste del gobierno panista. Lo cierto es que las elecciones federales de 1994 batieron el récord histórico de participación de la ciudadanía con un 84.3% de participación, cifra que colocó a Guanajuato en el primer lugar de participación a nivel nacional.

A su vez, las elecciones municipales de diciembre de 1994 reorganizarían de nuevo el mapa político a nivel local: 36 alcaldías para el PRI (69% de la población estatal), 5 para el PAN (25.1% de la población), 2 para el PRD 2 para el PARM y 1 para un candidato independiente, presentándose de esta forma por primera vez el pluripartidismo en el gobierno municipal. *Cf.* Luis Miguel Rionda. “El voto del hartazgo: las elecciones de gobernador en Guanajuato”, pp. 25-34.

maestros para que pudieran elaborar en el ciclo escolar próximo su Proyecto escolar.⁶³ Se inició también la capacitación a maestros y directores, pero al parecer no había claridad en lo que esta iniciativa representaba como ejercicio de autogestión, ni como parte integrante de un proyecto más amplio.⁶⁴

Por lo que se refiere a la supervisión, se elaboró un *Programa para la Reorganización de la Función Supervisión*, que centraba la atención en el fortalecimiento de la figura del supervisor como un líder académico, más que como un controlador de procesos administrativos. En el proyecto original se planeaba apoyar al supervisor mediante la creación de las Unidades Municipales de Educación, que lo descargarían de trabajo administrativo, pero la implementación del programa federal *Centros de Maestros*⁶⁵ introdujo un elemento más al modelo: los Centros de Desarrollo Educativo (CEDES). Estos organismos se plantearon como apoyo al supervisor en su tarea técnico-pedagógica, y se establecieron uno en cada municipio.⁶⁶

De esta forma, la desconcentración administrativa procedió a través de la distinción de dos tipos de servicio de apoyo a las comunidades educativas por parte de las autoridades de educación: primero, aquél que se refiere a los asuntos técnico-pedagógicos, y por otro lado, los asuntos meramente administrativos. Transitando por ambas vías, se crearon extensiones de la Secretaría de Educación en cada uno de los municipios para atender diferenciadamente este tipo de tareas: por un lado, los Centros de Desarrollo Educativo (CEDE), para favorecer el desarrollo de los docentes; y por

⁶³ Estos materiales fueron elaborados por Edypro, particularmente por la Mtra. Sylvia Schmelkes; de ella misma se distribuyó gratuitamente un ejemplar de su obra, entonces aún no editada comercialmente, *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*.

⁶⁴ Cf. Cecilia Fierro y Guillermo Tapia. *Op. cit.*, pp. 101-103.

⁶⁵ Se trata de un programa federal de asesoría, capacitación y actualización de maestros en servicio.

⁶⁶ De acuerdo al programa federal, correspondía establecer en el estado ocho Centros de Maestros; más tarde, en negociaciones con la SEP, se logró que se autorizaran 22 Centros de Maestros con sostenimiento federal. La iniciativa estatal extendió el número a 46, es decir, sosteniendo con recursos propios a otros 24. Cada centro cuenta con espacios para cursos y encuentros, una biblioteca, equipo de cómputo y material didáctico para apoyar a los docentes.

otro, las Unidades Municipales de Educación (UME), para la desconcentración de funciones y el adelgazamiento de la estructura central de la Secretaría de Educación.⁶⁷

Para la reorganización de las oficinas centrales se elaboró un nuevo Reglamento Interior de la SEG que comprendía ya la fusión completa de las anteriores estructuras paralelas, obedeciendo a un nuevo principio de organización: de una estructura administrativa basada en los distintos niveles educativos, se pasó a un esquema organizativo que tenía por base las diferentes funciones de la gestión educativa.

Como consecuencia, inició la reubicación del personal y de los espacios físicos de las unidades administrativas. El personal operativo fue asignado de acuerdo a sus preferencias, mientras que el personal de mandos medios y altos se vio sometido a un proceso de evaluación y selección por un grupo de asesores externos. De manera que para enero de 1995 la SEG había iniciado ya la operación de las cuatro estrategias de su proceso de reestructuración.

Todo este complejo proceso de cambio se vivió de manera apresurada y, en la percepción de algunos, hasta impositiva, pues en el afán de encaminar al sistema educativo guanajuatense hasta un grado en que ya no fuera fácil el retorno no se dio el tiempo necesario para obtener la comprensión y el consenso por parte de la base operativa ni para la consolidación gradual de los componentes del programa.⁶⁸ Como cabría esperarlo, las reacciones fueron varias: desde la aceptación, hasta la simulación y el abierto rechazo. En este caso nos interesa revisar cuál fue la posición sindical ante este amplio programa de reforma estatal.

La participación sindical en el proceso de integración

⁶⁷ Se utilizó para ello la infraestructura y el personal de las anteriores delegaciones y subdelegaciones de servicios regionales del subsistema federal.

⁶⁸ Se actuaba contra el tiempo: las elecciones para gobernador estaban programadas para febrero de 1995, aunque después de prorrogaron para mayo del mismo año. Cf. los testimonios recuperados por Cecilia Fierro y Guillermo Tapia. *Loc. cit.*

Durante esta etapa de transición, las secciones 13 y 45 del SNTE como tales no se involucraron directamente en el conflicto, aunque sus intereses hubieran podido estar mejor representados, al menos por lo que se refiere a la sección 13 —de personal ex federal—, por una conducción del subsistema transferido por parte del organismo descentralizado; un indicador de ello es que los representantes del FyME ante la *Comisión para la Integración del Sistema Educativo de Guanajuato* fueron dos profesores con larga trayectoria administrativa y sindical. No obstante, ninguna de las dos secciones presentó objeción a la decisión de unificar las dos instancias administrativas, siempre y cuando se respetaran los derechos laborales del personal.

La presencia sindical se dejó sentir en esta fase con la reivindicación de mejoras en las prestaciones laborales. Como en el año anterior, en 1992 el SNTE presentó un pliego petitorio ante las autoridades de educación; lo distintivo en esta ocasión es que por primera vez se trata de un pliego petitorio presentado de manera conjunta por las dos secciones. Este sería uno de los primeros indicadores de la alianza que ambas secciones presentarían en adelante para enfrentar al interlocutor común.

En los años siguientes, 1993 y 1994, las dos secciones del SNTE en el estado presentarán dos pliegos petitorios por año: uno por el personal docente (entre marzo y mayo) y otro por el personal de apoyo (en el mes de agosto), que logran la homologación de distintas prestaciones entre personal ex federal y el personal estatal.

Un primer aviso de la resistencia que el sindicato presentaría a las acciones de reforma del sistema educativo estatal se daría con las múltiples observaciones presentadas por el SNTE a la iniciativa de Ley Estatal de Educación. En los Congresos Extraordinarios: XXI en la Sección 13 y VI, en la Sección 45, se formularon 13 observaciones en lo general y 94 en lo particular a la iniciativa de ley; sin embargo, en audiencia formal ante la LV Legislatura una comisión integrada por miembros de ambas secciones presenta un escrito con siete propuestas en lo general y 27 en lo particular.

En agosto de 1994 las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Educación, Cultura, Recreación y Deporte expiden un dictamen que recoge la mayoría de las observaciones del SNTE.

Con la instalación de la LVI Legislatura se retoman los trabajos de discusión del Anteproyecto. En octubre de 1994 tiene lugar una sesión solemne que reúne a las citadas comisiones con la Comisión Técnica del SNTE, así como representantes de la SEG, la Universidad de Guanajuato, la Federación de Escuelas Particulares y la Asociación Estatal de Padres de Familia, en que cada instancia vierte sus propias apreciaciones. A partir de lo anterior se formula un nuevo dictamen y se organizan foros de consulta pública en las ciudades de Celaya, Irapuato, León y Guanajuato, en abril de 1995, con una asistencia mayoritaria de maestros, en medio de la efervescencia política en torno a las elecciones de gobernador.

Es hasta el momento en que inicia la ejecución del programa de reestructuración que la SEG establece un diálogo al respecto con las secciones del SNTE. De entrada, esta circunstancia va a provocar el malestar general de las secciones 13 y 45; se considerará una falta de seriedad y congruencia que lo que por un lado se estaba discutiendo por otro lado estuviera ya poniéndose en práctica.⁶⁹

Atendiendo a los cuatro puntos del modelo de reforma del sistema educativo, la posición de las secciones del SNTE era la siguiente:

Autogestión educativa. En cuanto al papel del maestro y el director como gestor a nombre de la escuela ante distintas instancias administrativas, políticas y sociales, la idea no parecía muy novedosa y sí incómoda en cuanto que la participación social que el proyecto escolar conlleva es vista como una forma de vigilancia externa del trabajo docente. De ahí la fuerte insistencia por parte del sindicato de que agentes externos a la

⁶⁹ Cf. entrevista con el Profr. José Arellano, Sección 45.

escuela (como los mismos padres de familia) no tengan competencia alguna en cuestiones laborales ni técnico-pedagógicas. Además, hay un fuerte cuestionamiento sindical al creciente gasto privado en educación que la promoción de la participación social ha tenido y que atenta contra la gratuidad de la educación pública.

Reorganización de la supervisión. En este punto hay dos cuestiones fundamentales que están en juego: la definición de las tareas propias de la supervisión y la delimitación del área de supervisión. Respecto a la primera cuestión, representa una fuente de conflicto muy importante con el sindicato, ya que afecta la materia de trabajo de una de las categorías más importantes tanto en la pirámide profesional, como en la estructura sindical. Con la creación de las UMES y los CEDES, unas de apoyo administrativo y los otros de apoyo técnico-pedagógico a los docentes, la tarea de supervisión o queda vaciada de contenido sustantivo o bien duplica las funciones de otras instancias: en uno y otro caso se vuelve entonces una categoría sin razón de ser. La amenaza se vio aún más cercana cuando en el Manual de Organización de la SEG no apareció la categoría de jefe de sector. El sindicato insistió, por tanto, en que más que crear nuevas estructuras era necesario fortalecer las ya existentes: supervisiones y jefaturas de sector.

Otra resistencia sindical se dio en torno a la rezonificación. De acuerdo a la propuesta de la SEG, la supervisión debía dejar de ser realizada conforme a la visita de escuelas de un nivel educativo en una zona extensa, para concentrarse en visitas a escuelas de distinto nivel ubicadas en una misma área restringida. La respuesta sindical a esta propuesta es que no podía llevarse a cabo porque requería de los supervisores de un conocimiento y experiencia de todos los niveles educativos, con la que no contaban; mucho menos aún podía esto realizarse si se trataba de escuelas de diferente sostenimiento (estatal o transferido), que comprometían a diferentes secciones sindicales.

Desconcentración a nivel municipal. Por las razones anteriores y por considerar que los municipios no contaban ni con las atribuciones legales ni con los recursos ni capacidad para atender los servicios de educación básica, las secciones del SNTE rechazaron tajantemente el proyecto de *municipalización* representado por las UMES. Ya en la negociación con la SEG, una de las propuestas principales del sindicato fue que los puestos de dirección no fueran definidos como cargos de confianza, sino de base y por tanto asignados a personal sindicalizado; además, se pretendía que siguiera operando el antiguo esquema para el nombramiento del personal: 50% a propuesta del SNTE y 50% a propuesta de la SEG.

Reorganización de las oficinas centrales. El cambio en el principio de organización de las unidades administrativas centrales fue severamente cuestionado por el SNTE en cuanto, sostenían, transgredía el escalafón vertical al desaparecer las direcciones de educación, cargos a los que los trabajadores de la educación accedían vía escalafonaria. Por tanto, como en el caso de las jefaturas de las UMES y los CEDES, estos puestos debían ser de base y no de confianza.

La modificación representó también un fuerte inconveniente para la organización sindical, ya que ésta se estructura precisamente en relación con los niveles educativos (principio de organización anterior en la SEG). El cambio representa no sólo una inadecuación de la estructura sindical a la estructura administrativa, sino una alteración en términos de las relaciones personales que posibilitaban las prácticas clientelares.

En cuanto a la reubicación del personal en las dos unidades administrativas,⁷⁰ el sindicato no objetó la mezcla del personal con distinta procedencia (federal o estatal),

⁷⁰ Con la reorganización de las oficinas centrales el personal operativo fue ubicado, según sus preferencias, en el edificio que antes alojaba al FyME (en la carretera a Puenteillas) o en la anterior sede de la SECyR (en el Conjunto Administrativo de Pozuelos), distantes una de otra.

siempre y cuando se respetaran los derechos laborales de cada trabajador.⁷¹ Con todo, el proceso de reintegración de los equipos de trabajo fue difícil en tanto implicó la conjugación de dos culturas institucionales diferentes.

Una cuestión importante fue la que se refiere al nombramiento del personal de mando alto y medio en la SEG, el SNTE reclama que estos cargos sean ocupados por profesionales de la educación, por gentes con conocimiento de la carrera docente, ligados por tanto al magisterio guanajuatense y al sindicato. Lo que aconteció, por el contrario, en el proceso de selección-designación del personal directivo en la SEG, fue la exclusión de un grupo de funcionarios con amplia trayectoria en la administración educativa, proveniente de las bases sindicales, que había venido siendo desplazado desde los tiempos de SECyR y FyME.

2. Fase de reestructuración: instrumentación de la reforma y resistencia sindical

Las críticas y protestas de los funcionarios desplazados se conjugaron con la resistencia abierta de supervisores y jefes de sector a las reformas, quienes reavivaron el *Colegio de Profesores* como instancia aglutinadora de sus intereses profesionales al interior del sindicato, particularmente en la sección 45.

La situación se volvió aún más explosiva cuando la base magisterial emprendió una fuerte movilización para reclamar el pago de un incremento salarial de 7% autorizado centralmente a los trabajadores de apoyo y asistencia a la educación a inicios del año, y no devengado aún en el estado —en el mes de abril— por los afiliados al

⁷¹ Por lo demás, esta distinción siguió existiendo por los diferentes regímenes jurídicos a que está sometido cada tipo de trabajador, por el origen presupuestario del pago de sus remuneraciones y por la persistencia de los dos tabuladores y escalafones previos.

SNTE.⁷² Hubo marchas, plantones y suspensiones de labores para reivindicar tanto las demandas económicas como la suspensión de las reformas.

La protesta sindical fue auspiciada desde todas las corrientes internas: desde la oposición, por los miembros de la CNTE y Nuevo Sindicalismo, pero también por los maestros que hicieron surgir el llamado Movimiento de Bases Magisteriales, que creció de manera importante, cuestionando a las dirigencias formales de las secciones 13 y 45. Por su parte, los CES del SNTE se vieron presionados para reclamar con fuerza en el marco de las negociaciones salariales de mayo.⁷³

Todo esto, en un contexto político tensionado por las elecciones para gobernador, donde la reforma al sistema educativo estatal se convirtió en un punto central del debate político entre los partidos en campaña, a los que se articularon los grupos disconformes. Por si fuera poco el revuelo, el Congreso del estado organizó cuatro foros de consulta sobre la iniciativa de ley estatal de educación en los que se multiplicaron los planteamientos en contra de las reformas y aún en contra del secretario de educación. El SNTE en el estado, desde la acción sindical, ejercía presión hacia el sistema político, intentando recuperar posiciones en la arena política local. No faltaron versiones de que el movimiento magisterial había sido manipulado para exacerbar el ambiente político del momento.

Ante este complicado panorama, la SEG no tuvo más que hacer que convenir con el SNTE la suspensión provisional de la instalación y operación de UMES y CEDES, en tanto el clima político retornaba a la calma y se revisaban a fondo los modelos, en sus

⁷² Para negociar desde una base de fuerza mayor, a partir de 1995 las secciones del SNTE presentan un solo pliego petitorio anual que incluye la negociación tanto de los trabajadores docentes como del personal de asistencia y apoyo, antes separadas.

⁷³ El pliego petitorio, presentado el 19 de abril de 1995, incluía como puntos principales el establecimiento de un salario profesional de base con el equivalente de seis salarios mínimos, 50% de aumento salarial de emergencia, 90 días de aguinaldo, 60% de incremento a la prima vacacional, 30 días de salario como estímulo por el día del maestro, entre otros. Estos eran los puntos que en general se reivindicaban en las primeras negociaciones salariales orientadas por el CEN presidido por Humberto Dávila Esquivel.

implicaciones laborales; no obstante, las UMES siguieron operando, a pesar del particular descontento de la sección 45 (los supervisores de la sección 13 estaban ya familiarizados con este tipo de unidades, que fueron producto de la reconversión de las anteriores delegaciones federales). Del mismo modo, se suspendieron los cursos de capacitación para la elaboración del proyecto escolar y los cursos para supervisores.

Sin poder avanzar en el plano operativo, la última acción de reforma tomada por el equipo dirigente en la SEG antes del cambio de gobierno fue la publicación del Reglamento Interior de la SEG, de acuerdo a su nueva estructura. El destino de la reforma quedaría en manos del equipo que designara el gobierno emergido de las elecciones de mayo.

Cecilia Fierro y Guillermo Tapia se refieren críticamente a esta experiencia:

Dos palabras bastan para resumir el proceso desatado a partir de la reforma: confusión y resistencia. El proyecto, que no contaba con la solides teórica, fue implantado en condiciones absolutamente adversas: incertidumbre política y falta de consenso de las bases y de sectores estratégicos del sistema educativo y político del estado. Se ejecutó además como una cruzada de emergencia, sin graduación alguna, y sin que pudiera dimensionar siquiera su propia temporalidad porque el escenario —siempre breve— cambiaba cada día.

La dinámica operativa y política rebasó con mucho la capacidad de gestión de un grupo sin experiencia política y cuyas alianzas las construyó más hacia afuera con sectores académicos, que hacia dentro con los maestros y escuelas ‘origen y destino del cambio’. Los grandes ausentes de los procesos de negociación y formación fueron justamente los maestros.⁷⁴

3. Fase de readecuación: revisión de la reforma y negociación sindical

En junio de 1995 concluye un gobierno interino que duró tres años con nueve meses, en coexistencia con dos legislaturas opositoras, y llega al gobierno del estado, después de

⁷⁴ Fierro, Cecilia y Guillermo Tapia. *Op. cit.*, pp. 128-129.

una accidentada reforma política y en elecciones extraordinarias, Vicente Fox Quesada, panista, como su antecesor.⁷⁵

Estas elecciones estatales parecen marcar la consolidación de la democracia electoral y dan una muestra más del viraje político que esta vez favorece a Acción Nacional en la figura de Vicente Fox, reincorporado a la política después de un retiro de dos años en que se distancia de la dirección nacional de su partido. El PAN logra casi duplicar la votación del PRI (58.1% frente al 32.9% de la votación priista), dato que puede ser explicado a partir del descontento de la clase media guanajuatense por el deterioro de su situación económica (pérdida en los niveles de ingreso y empleo a raíz de la crisis económica —léase error de diciembre— así como por una estrategia panista inclusiva y un candidato fuerte y carismático.⁷⁶

Con un nuevo discurso centrado en la transformación de las instituciones del Estado y un cambio en todos los órdenes con la participación de la ciudadanía, Guanajuato es presentado por su nuevo gobernador como un modelo en construcción para México, una demostración de que sí son posibles alternativas de gobierno. La apología de la participación se troca en la de una *Gran Alianza* entre gobierno y sociedad para la forja de un Guanajuato moderno, una *Tierra de oportunidades* —lema de la nueva administración—, donde la función de las autoridades sería la de abrir oportunidades de desarrollo que cada guanajuatense pueda aprovechar, incentivando su actitud emprendedora para que pueda competir y ver retribuido su esfuerzo.

El gobierno de Fox recurrió desde el inicio a la consulta ciudadana como una forma de legitimación de sus políticas. Así, estructuró su *Plan Básico de Gobierno 1995-2000* conforme a cinco retos o desafíos que a su decir expresan las prioridades

⁷⁵ Al lograrse la completa ciudadanización del Instituto Estatal Electoral se generó un clima de confianza para organizar las elecciones extraordinarias de 1995 (aunque en realidad la entrada en vigor de los nuevos ordenamientos iniciaría tiempo después).

⁷⁶ Cf. Luis Miguel Rionda. “El voto del hartazgo: las elecciones de gobernador en Guanajuato”, pp. 25-34.

manifestadas por la ciudadanía guanajuatense: 1. *Desarrollo económico*, 2. *Desarrollo social*, 3. *Transformación educativa*, 4. *Estado de Derecho* y 5. *Buen gobierno*.⁷⁷

Para avanzar en el cumplimiento de estos objetivos se reorganizó la estructura gubernamental con objeto de impulsar procesos de modernización de la administración pública bajo cuatro principios rectores: bien común, subsidiariedad, dignidad de la persona y solidaridad. Una de las principales estrategias fue la unificación de esfuerzos mediante la integración de las dependencias del Ejecutivo en núcleos de trabajo de acuerdo con los programas derivados de cada uno de los retos planteados.⁷⁸

En continuidad con la gestión anterior, la educación es considerada por el gobierno de Fox como un área estratégica, un área de inversión para abrir oportunidades de desarrollo. Asumido como el número tres en la jerarquía de prioridades, el reto educativo se plantea como una transformación radical por obra de sociedad y gobierno de manera corresponsable.⁷⁹ Su misión en la conquista de la *Tierra de Oportunidades* es lograr que cada niño y joven guanajuatense pueda tener una educación de calidad que forme y desarrolle sus valores, conocimientos y habilidades para la vida productiva, para su bien personal y el de la comunidad. La magnitud del reto educativo se expresa en el propósito de “conseguir que Guanajuato sea ejemplo en el país por su calidad, cobertura y nivel educativo”.⁸⁰

⁷⁷ Cf. Gobierno del Estado de Guanajuato. *Plan Básico de Gobierno 1995-2000. Compromisos con Guanajuato. Resumen Ejecutivo*. s.p.i.

⁷⁸ Las dependencias del Ejecutivo que conforman el núcleo educativo son la Secretaría de Educación de Guanajuato, como cabeza de sector, y los organismos públicos descentralizados: Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos, Universidades Tecnológicas de León y del Norte del Estado, Instituto de Capacitación para el Trabajo, Instituto de Cultura, Centro Interuniversitario del Conocimiento (creado con la presente gestión) y el Museo Iconográfico del Quijote.

⁷⁹ Reto 3. *Transformación educativa*: “Lograr una transformación educativa radical en la cual los valores humanos, los conocimientos y habilidades, sean el fundamento para el desarrollo integral de todos los guanajuatenses”. Cf. Gobierno del Estado de Guanajuato. *Plan Básico de Gobierno 1995-2000. Compromisos con Guanajuato. Resumen Ejecutivo*. s.p.i.

⁸⁰ Fox Quesada, Vicente. *Hechos y oportunidades. Primer informe de gobierno*. P. 8.

Vicente Fox nombró como nuevo secretario de educación al ingeniero Fernando Rivera Barroso.⁸¹ La principal tarea a que éste habría de enfrentarse sería la de reconstituir la imagen de autoridad de la SEG y diluir el conflicto y las resistencias en torno a la reforma del sistema educativo a través de la negociación y la búsqueda de consenso.

En primer lugar, hubo un remplazo de los mandos superiores de la SEG; de aquel equipo originado en la SECyR hacía diez años sólo quedaron algunos cuantos elementos en los mandos medios. En seguida, la nueva administración inició la revisión de los componentes de la reforma sin descartar el modelo de conjunto. Por lo que toca al proyecto escolar, se reanudó la capacitación a los docentes, y en el ciclo escolar 1995-1996 se realizaron los primeros ejercicios en algunas escuelas.⁸²

Sin embargo, el concepto de calidad de la educación parece ser diferente. En el modelo anterior, la calidad se vinculaba a los conceptos de pertinencia y relevancia, a la satisfacción de los requerimientos de una formación para la vida; la calidad en el discurso del nuevo gobierno y autoridades educativas parece tener otra acepción, más ligada a la competitividad en un discurso empresarial.⁸³ Así, para promover el mejoramiento de la calidad de la educación se creó la institución *Guanajuato para la Calidad*, a la que se encuentran afiliados 174 centros educativos.

En el plano técnico-pedagógico se han echado a andar algunos proyectos que han puesto el énfasis en dotar de material y equipo al proceso de enseñanza-aprendizaje,

⁸¹ Ingeniero químico, alejado del ámbito de la educación, dedicado a la empresa editorial.

⁸² Para 1997, de acuerdo al *Segundo informe de gobierno* de Vicente Fox, poco más de una tercera parte de las escuelas primarias se encontraban elaborando su proyecto de escuela y el plan de acción correspondiente.

⁸³ En una edición de la Ley Estatal de Educación, comentada por la Secretaría de Educación del Estado se hace explícita la concepción del gobierno de Guanajuato respecto a la educación y el sistema educativo. En ella se dice que “una educación de calidad impulsa la productividad de una sociedad y mejora sus instituciones...”, por ello se debe vincular los programas educativos a las necesidades del sector y facilitar la integración de los educandos al mercado de trabajo. Cf. Gobierno del Estado de Guanajuato. SEG. *Ley de Educación para el Estado de Guanajuato comentada*, p. 54.

como el proyecto *Red una Ventana al Mundo* (introducción de equipos de cómputo en todas las escuelas de educación básica), videotecas y otros.

El proyecto de reorganización de la supervisión se suspende para dar paso a consultas con los supervisores. El fortalecimiento de la función se empieza a buscar a través de la capacitación de los implicados, según propuesta del SNTE; así, se imparte un primer diplomado para supervisores.

Las UMES y los CEDES continuaron en operación. Algunos meses después de iniciada la nueva gestión se cambiaría el nombre de las Unidades Municipales de Educación por el de Unidades de Servicios Administrativos de Apoyo a la Educación (USAES), para desaparecer el término que evocaba la posibilidad de una municipalización de la educación básica. Durante el primer trimestre de 1996 se concluyó la instalación y equipamiento de los 46 CEDES y 46 USAES en el estado.

De esta forma, sin romper del todo con el modelo de reforma implementado bajo la gestión del contador Carlos Torres, la SEG se fue deslindando de la acción educativa de la administración anterior. Esto se hizo evidente en el *Plan Básico de Gobierno 1995-2000*, en el que sin hacer referencia a la reforma echada a andar apenas unos meses antes, se habla de una transformación radical entre cuyas estrategias se encuentra el “diseñar e instrumentar un modelo educativo dinámico y flexible, que integre los actores y contenidos, para formar al guanajuatense que la sociedad requiere”.⁸⁴

No obstante presentarse como una tarea transformadora, los objetivos que en el ámbito de la educación se plantean se ciñen a mejorar las condiciones de equidad y eficiencia, sin que se hable de cambios sustantivos en la concepción de educación y en

⁸⁴ Cf. Gobierno del Estado de Guanajuato. *Plan Básico de Gobierno 1995-2000. Compromisos con Guanajuato. Resumen Ejecutivo*. s.p.i..

la prestación del servicio educativo.⁸⁵ El único cambio importante es no perseverar en el cambio planteado por el proyecto de reforma anterior.

El gobierno de Fox decidió también retomar el imperativo de dar sustento jurídico al sistema educativo guanajuatense. Desde principios de su gestión, el Ejecutivo envió una nueva iniciativa de Ley de Educación. Pero esta vez se llevó a la discusión en foros de consulta abierta y, de manera particular, con las dos secciones del SNTE. Las mismas direcciones seccionales se expresaron de este proceso de la siguiente manera: “Pocas veces en la Historia Legislativa de Guanajuato se había dado un proceso tan amplio y plural para generar propuestas de todos los sectores, como el que vivimos, tendientes a conformar la nueva Ley de Educación de Guanajuato”.⁸⁶

Desde 1993, en que se presenta la primera iniciativa, y en la medida en que se incorporaban nuevos elementos, las autoridades de educación entregaron siete diferentes versiones del anteproyecto de ley, en tiempos diferentes. Para fines de 1995, la SEG, mediante convocatoria abierta, organizó cuatro talleres de consolidación de propuestas que se realizaron en las ciudades de San Francisco del Rincón, San Luis de la Paz, Valle de Santiago y Comonfort, con una escasa asistencia que permite recabar sin embargo 400 propuestas. El SNTE, por su parte, promovió reuniones de supervisores, directores y maestros de secundarias en León, Irapuato y Celaya para elaborar propuestas.

Así, el 10 de enero de 1996 se integró, con representantes de la SEG, el SNTE, la Universidad de Guanajuato y el Congreso, una mesa de diálogo para lograr consensos. Las jornadas fueron arduas, y en virtud de las discrepancias fue necesario instalar

⁸⁵ Estos objetivos son: reducir el porcentaje de analfabetismo en el estado; incrementar el total de alumnos atendidos en todos los niveles educativos; incrementar la eficiencia terminal; disminuir el índice de deserción en todos los niveles escolares; y proveer de capacitación para el trabajo. *Cf. ibídem.*

⁸⁶ “Antecedentes de la participación en los trabajos de integración de la ley”, en *Ley de Educación para el Estado de Guanajuato. Síntesis y comentarios*. p. 21. Se trata de una edición preparada por el SNTE.

finalmente la Mesa para la integración de una iniciativa consensada de Ley de Educación para el Estado de Guanajuato que celebró 12 reuniones de trabajo en la sede del Palacio Legislativo, bajo la coordinación del Profr. Juan de Dios Vargas Origel, diputado presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, ex líder sindical. Finalmente, en mayo de 1996 el Poder Ejecutivo y diputados integrantes de la Comisión de Educación suscriben y presentan al Congreso del Estado una iniciativa de Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, que una vez aprobada entra en vigor a partir del 17 de agosto de 1996, remplazando a una ley con más de 20 años de antigüedad.

A nombre de una vocación federalista, la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato se presenta conforme a las disposiciones del artículo 3° Constitucional y la Ley General de Educación, de donde el Estado asume como atribución propia en la distribución de la función social educativa la prestación de los servicios de educación inicial, básica, especial y normal. Además de los fines educativos establecidos en la legislación federal, la ley de educación en Guanajuato agrega una larga lista de objetivos adicionales que muestran la orientación *valoral* con que se pretende investir a la educación en el estado a partir de la última gestión: el acrecentar el amor a la patria, la unión, la solidaridad y la igualdad; fomentar la conciencia histórica, la nacionalidad y la soberanía, así como desarrollar y fortalecer los valores universales.

Resalta el sentido de compromiso social que se pretende infundir en la educación, de tal manera, la misma adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas por el individuo deber ser puestas al servicio de la comunidad. “Se entiende así al proceso educativo como una adquisición de conciencia comprometida socialmente”.⁸⁷ Al mismo tiempo, se plantea a la educación como obra de toda la sociedad, por lo que la unidad fundamental de la función educativa es la *comunidad educativa* (artículo 11), conformada por el conjunto de personas que se interrelacionan

⁸⁷ Ley de Educación para el Estado de Guanajuato comentada,

para la consecución de los objetivos educativos. Esta idea parte del supuesto de que la calidad educativa se eleva a través de la participación social y de que aprender en la práctica, en la vida cotidiana, a través de actos de justicia, democracia y libertad, contribuirá a la disminución de la desigualdad social y al mejoramiento de las condiciones de vida. Se subraya el carácter de corresponsabilidad de todos los involucrados e interesados en la labor educativa, incluyendo los sectores productivos: se habla de una educación por y para la sociedad.

Si bien el texto de la ley recoge la orientación que las autoridades educativas buscan dar a la educación pública, también refleja los reclamos del SNTE por no abandonar los conceptos fundamentales con que se le ha imbuido desde la posrevolución. Así, la participación unificada de las secciones del SNTE en el estado incidió en la inclusión de la definición de educación, de sus fines y objetivos conforme al artículo 3 Constitucional y la Ley General de Educación; la obligatoriedad por parte del Estado de prestar directamente los servicios; y la gratuidad y laicidad de la educación.

El texto final de la Ley de Educación en el estado es muestra fiel de la nueva posición de fuerza que adquirió el SNTE. Las que fueron sus principales reticencias quedaron incorporadas en el documento legal: así, la prohibición expresa a los padres de familia y asociaciones para intervenir en asuntos de carácter laboral y pedagógico en las escuelas, así como la limitación de facultades a los ayuntamientos en materia educativa. La acción del SNTE permitió eliminar del texto “toda posibilidad de municipalizar el servicio educativo al establecer la prestación del mismo como responsabilidad exclusiva del Ejecutivo del Estado, limitando a los ayuntamientos a colaborar con el

mantenimiento de instalaciones, etc., con la fundación de bibliotecas y programas culturales”.⁸⁸

De la misma forma, la posibilidad de privatizar la educación —uno de los riesgos contemplados por la organización sindical—, queda eliminada al consignarse la gratuidad de la educación, el financiamiento y la voluntariedad de los padres de familia para otorgar cuotas escolares.

En cuanto a los restantes componentes del modelo: la autogestión escolar y la supervisión, el SNTE logra la supresión en la Ley del término *escuela autogestiva*. Se mantiene el concepto de *comunidad educativa*, pero no se le incluye en el listado de los integrantes del sistema educativo estatal, disminuyendo su relevancia y atributos; sí lo es en cambio el proyecto escolar (con el nombre de *proyecto educativo*) como un elemento de planeación que deberá partir del aula misma e irse ampliando hasta alcanzar el ámbito estatal, siendo recogido a cada paso por las autoridades educativas correspondientes.

Finalmente, en un apartado específico sobre la educación básica, se incluye la especificación de las tareas de supervisión escolar, las cuales tendrán un carácter de apoyo técnico-pedagógico más que administrativo. También, se dispone explícitamente que será la jefatura de sector la que coordine la administración y operación de los servicios educativos.

A partir de entonces, si bien el SNTE logró con su movilización convertirse en un interlocutor real de las autoridades educativas y parar una reforma radical en la organización del sistema educativo estatal que afectaba sus intereses, su relación con el

⁸⁸ “Informe de trabajos de integración de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato”, en *Ley de Educación para el Estado de Guanajuato. Síntesis y comentarios*. p. 29. En cuanto al papel a desempeñar por los ayuntamientos, destacan entre sus funciones: colaborar con la Secretaría de Educación estatal, en el ámbito de su competencia, en el funcionamiento de los servicios educativos; elaborar el proyecto educativo municipal y colaborar con el Ejecutivo Estatal en la creación y conservación de la infraestructura de los servicios educativos.

gobierno panista no ha dejado de ser conflictiva. A la cuestión orgánico-administrativa se han sumado como factores de tensión la negociación salarial y la orientación educativa del proyecto estatal.

Con el nombramiento del nuevo secretario, Ing. Fernando Rivera Barroso, éste se rodeó de un cuerpo de asesores con una orientación ideológica radicalmente distinta a la que había impregnado la acción educativa de la gestión anterior. De una preocupación democratizadora se pasa a una concepción de la educación con base en la afirmación de la autoridad. Además, su concepción de la educación hace énfasis en la promoción de valores en la formación de los educandos.

Para apoyar la capacitación de los maestros, la secretaría encomendó a la asociación *Alianza de Maestros* (ALMA), la elaboración de una serie de guías pedagógicas; la primera de ellas se tituló *Así educa Guanajuato* y causó una gran polémica al momento de su aparición y difusión, particularmente entre los maestros y el SNTE. Su contenido remitía a una concepción del proceso enseñanza-aprendizaje basado en relaciones jerárquicas y de autoridad ya superado por las corrientes pedagógicas actuales. Después del abierto rechazo a estos materiales —calificados de *derechistas*—, por parte del sindicato, se suspendió la elaboración de la serie.

Al tiempo que se vivía esta polémica, el sindicato encaraba a las autoridades educativas en otro frente: observando una política de eficiencia administrativa la SEG emprendió acciones importantes, como el reordenamiento de plazas, la redistribución del personal y la reducción del costo de los servicios bancarios. Se detectaron entonces más de 200 plazas con anomalías, que condujeron a las correspondientes rescisiones de contrato. La respuesta sindical no se hizo esperar, alegando un afán persecutorio por parte de las autoridades.

Del mismo modo, se buscó la transparencia en la gestión de los movimientos del personal de base, un punto en que obviamente se tocan intereses sindicales. En alusión a ello, Fox, en su *Segundo informe de gobierno*, indicaba:

Como parte del esfuerzo para sanear y dignificar la administración pública se logró que los cambios de personal y los ascensos escalafonarios se hagan con estricto apego a la normatividad laboral vigente. Es un logro del magisterio guanajuatense y para consolidarlo el sindicato de maestros tiene la mejor disposición.

Como parte de un amplio programa de reforma administrativa, en la SEG, como en todas las dependencias del Ejecutivo, se desarrollaron programas para motivar a los servidores públicos. La primera fase de este proceso consistió en la elaboración de un tabulador general de sueldos que homologó los de los trabajadores de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), previa negociación con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y los Municipios.⁸⁹ La segunda fase tiene que ver con la implantación del Servicio Público de Carrera y la revisión de las estructuras administrativas para estudiar su reducción. En la SEG se realizaron acciones tendientes a la revisión interna de sus procesos administrativos para reducir el burocratismo y se dio capacitación a 100 funcionarios desde los niveles de Jefe de Departamento hasta Subsecretario.

En el contexto de la difícil relación SEG-SNTE, el gobierno del estado reorganizó sus prioridades educativas. El 13 de febrero de 1996 el Ejecutivo estatal signó con la Federación un conjunto de convenios de federalización. Entre ellos, uno (convenido con la SEP) para la transferencia a la entidad de la planeación de la educación media superior y superior, y otro más (con CAPFCE) referido a la administración de los programas de construcción de escuelas.

⁸⁹ Cf. *Segundo informe de gobierno*, p. 142.

De esta manera, la prioridad del estado en materia educativa parece haberse trasladado de la educación básica a la educación media superior, principalmente, y superior.⁹⁰ En apoyo a esta política se creó en la SEG la Dirección General de Educación Media y Superior.

“Con la reestructuración de la Secretaría, se entiende el ámbito de sus atribuciones y responsabilidades, desde la educación inicial hasta la educación superior.

Esta acción nos permite tener una visión integral del sistema, articular los diferentes niveles, establecer políticas para todo el sector, promover el desarrollo educativo de los guanajuatenses y compartir esfuerzos para mejorar los estándares cuantitativos y cualitativos de la educación que se brinda en nuestras escuelas.”⁹¹

Con el convenio signado con CAPFCE, se daría el primer paso de un nuevo proyecto de municipalización de la educación de acuerdo con el cual se transfiere a los municipios la planeación de la educación básica y la construcción de las escuelas, de modo que los municipios participen en la programación, operación y seguimiento de la ampliación de la cobertura. Con ello se avanzaba en uno de los objetivos del reto de *Buen Gobierno* planteado en el Plan Básico de Gobierno: “que la municipalización no sea sólo una transferencia de aparatos y funciones administrativas sino un proceso de democratización efectiva de la sociedad que mejore la capacidad de respuesta estratégica de los gobiernos municipales”.⁹²

Para la realización de este proyecto se tuvieron reuniones con 38 de los 46 ayuntamientos de la entidad y se sostuvieron 26 reuniones con jefes de sector y supervisores para darles a conocer los alcances de la iniciativa de municipalización emprendida (limitada a la planeación de la infraestructura educativa). Al parecer, se

⁹⁰ Se ha impulsado el bachillerato en los CECYTEG, pero también bajo la modalidad de videobachillerato. En el nivel superior, se ha apoyado la creación de distintas Universidades e Institutos Tecnológicos.

⁹¹ Fox Quesada, Vicente. *Hechos y oportunidades. Primer informe de gobierno*. P. 74.

⁹² Cf. *Plan Básico de Gobierno*.

pretende llevar adelante las políticas de descentralización en otras instituciones educativas federales.

El intento de superar el proyecto de reestructuración del sistema educativo, paralizado en la gestión anterior, con base en la negociación y la formación de consensos detuvo la formulación del programa de gobierno para el sector educativo en el estado, dando paso a un largo proceso de consulta.⁹³ Finalmente, en 1997 ve la luz el *Programa para la Transformación Educativa* como una propuesta de desarrollo educativo con el cual se pretende afrontar el reto de la transformación educativa del programa de gobierno.

El programa es presentado como el resultado de la acción conjunta del gobierno y sociedad guanajuatenses. No obstante, manifiesta su apego a las políticas nacionales y estatales expresadas en los diferentes documentos normativos.⁹⁴ Parte de un diagnóstico cuantitativo y cualitativo del cual se desprendieron diez políticas rectoras⁹⁵ con sus correspondientes líneas de acción, así como metas concretas para el año 2000.

⁹³ Se realizaron cinco consultas públicas (en las que participaron alrededor de 14 mil 500 personas), que arrojaron como producto más de cuatro mil aportaciones de maestros, alumnos, padres de familia, autoridades educativas y sociedad en general, para conocer las necesidades educativas, identificar los puntos críticos y captar propuestas para su superación.

⁹⁴ Estos son: el Artículo 3º Constitucional, la *Ley General de Educación*, el ANMEB, el *Plan de Desarrollo Educativo 1995-2000*, la *Ley de Educación para el Estado de Guanajuato*, el *Plan Básico de Gobierno del Estado de Guanajuato 1995-2000* y las *10 Propuestas para Asegurar la Calidad de la Educación Pública* del SNTE.

⁹⁵ Tales políticas son:

Reorientar la educación hacia el logro de competencias para la vida.

- Abatir disparidades preferentemente en las regiones con mayor rezago educativo.
- Elevar la relevancia y la eficiencia de la educación.
- Fortalecer procesos democráticos y autogestivos en la escuela.
- Fortalecer y reorientar el desarrollo del docente hacia el logro de competencias pedagógicas.
- Promover una participación social corresponsable.
- Impulsar el desarrollo de procesos de evaluación oportunos y relevantes para la toma de decisiones.
- Consolidar la desconcentración y la simplificación administrativa.
- Consolidar la infraestructura educativa.
- Incrementar, optimizar y equilibrar los recursos financieros.

Gobierno del Estado de Guanajuato. *Programa para la Transformación Educativa. Resumen Ejecutivo*. Pp. 14-19.

En el documento se observa continuidad en las concepciones respecto a la educación, los objetivos de formación que ha de perseguir, su compromiso con la equidad, la calidad de la educación, la participación social y la eficiencia administrativa. Esto se hace explícito en el reconocimiento de la necesidad de retomar esfuerzos previos.

Es significativa la forma en que se produce el esquema organizativo institucional para llevar adelante esta propuesta educativa: en lugar de jerarquías y líneas de autoridad de un organigrama convencional, se presentan diagramas circulares en donde el centro lo constituye la comunidad educativa, aclarándose que es el docente el actor principal de la transformación, y la escuela “el punto de partida y llegada de los esfuerzos de los diferentes actores e instancias del sector educativo”.⁹⁶

No obstante retomarse concepciones, políticas y objetivos en general, en cuanto a las estrategias y acciones operativas hay un abandono del proyecto original diseñado por el grupo de especialistas provenientes de la SECyR. La forma en que habrá de concretarse el modelo de reorganización del sistema educativo estatal depende en mucho de las negociaciones que actualmente tienen lugar con el SNTE.

Entre esos puntos ahora en negociación se encuentra el relativo a la normatividad del sector. Para complementar el marco jurídico de la educación, a través de los reglamentos que especifican el mandato constitucional, se realizó también una consulta abierta en la que se recibieron 1,722 propuestas,⁹⁷ y se formó una comisión coordinadora del proceso de consenso de disposiciones normativas integrado con representantes de la SEG, el SNTE y algunos miembros de la comunidad educativa.⁹⁸

⁹⁶ Cf. Gobierno del Estado de Guanajuato. *Ibidem*. s.p.i., p. 13.

⁹⁷ Fox Quesada, Vicente, Gobernador del Estado de Guanajuato. *Hechos y oportunidades. Segundo informe de gobierno*. P. 106.

⁹⁸ Los reglamentos en revisión y actualización son nueve: Reglamento Interior, Elección de Directores, Órganos Colegiados en materia técnico-pedagógica, Cooperativa Escolar de Consumo, Consejos de Participación Social

Este es uno más de los frentes en los que el SNTE ha dado la batalla por la definición del sistema de educación básica en el estado. Su acción ha estado enmarcada por una fuerte movilización de las bases magisteriales por demandas de mejoramiento salarial y de prestaciones. Las secciones sindicales 13 y 45 han capitalizado ese descontento como factor de presión en la negociación de los restantes puntos de su agenda. Así, en noviembre de 1996, antes de que se aprobara el presupuesto de egresos del estado para el siguiente año (año político por las elecciones federales), las secciones presentan un pliego petitorio conjunto que incluye demandas tanto del personal docente como del personal de apoyo. De entonces a julio de 1997, en que se da respuesta al pliego (precisamente un día antes de las elecciones), serán meses de amplias movilizaciones, al tiempo que se instalan varias mesas de negociación SEG-SNTE en torno a distintos puntos: escalafón, reglamentos, basificaciones, personal homologado, carrera magisterial, días económicos, SAR⁹⁹ y rescisiones de contrato.

Para finales del año se gesta un nuevo conflicto por demandas económicas. En el mes de diciembre se otorga un aumento al personal de apoyo sólo en el rubro de prestaciones, no en sueldos, ya que en ese año la FSTSE no había negociado aumento alguno con la Federación.¹⁰⁰ Esto desencadena un conflicto con el sindicato que, después de la movilización,¹⁰¹ obtiene en abril de 1998 un pago único de 6% en promedio.

en la Educación, Asociaciones de Padres de Familia, Ingresos Escolares, Tienda Escolar y Registro, y Autorización o Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios.

⁹⁹ La sección 45 demanda se les otorgue el SAR sin perder el seguro institucional que obtuvo en 1992, al desaparecer el seguro colectivo de vida con monto fijo; el seguro institucional brinda una protección de 40 meses de sueldo que se puede incrementar con aportaciones del trabajador.

¹⁰⁰ La condición salarial de los trabajadores de apoyo del SNTE se atiene a las negociaciones de la FSTSE con el gobierno federal, que tienen lugar en diciembre de cada año.

¹⁰¹ Entre otras acciones, las bases del sindicato irrumpen en la sesión de inauguración de un evento educativo a nivel internacional que el gobierno del estado organizó en el mes de abril de 1998.

Así, a seis años de haberse iniciado el proceso de federalización de la educación básica, Guanajuato se encuentra en un momento de redefinición de los puntales de la estructura institucional con que se atiende este servicio, en un proceso de intensa negociación con el SNTE, uno de los actores que incide en la viabilidad de cualquier proyecto en el sector y que tuvo la capacidad de desarticular un proyecto radical de reorganización del sistema educativo que alteraba las bases del poder sindical.

CAPÍTULO 4

La federalización de la educación básica en Tlaxcala

En Tlaxcala, la reorganización del sistema educativo estatal, como resultado de acciones emprendidas en consecuencia de la federalización de la educación básica, ha tenido pocos avances en términos de la integración de un subsistema de educación básica estructurado y coherente. Si bien una primera mirada superficial a la situación actual haría decir que en el estado no ha pasado casi nada en materia de reorganización del sistema educativo, lo que ha habido son intentos que no han logrado cuajar por diferentes resistencias.

Para la comprensión de este proceso, como hicimos en el capítulo dedicado a Guanajuato, procederemos primero a identificar a los distintos actores y sus contextos para después atender a la forma en que al desplegar sus estrategias han definido un rumbo particular a la implementación de la política de federalización de la educación básica.

I. LOS CONTEXTOS Y LOS ACTORES

El contexto político

El estado de Tlaxcala es el más pequeño de la República Mexicana, tan cercano al centro político del país que esta circunstancia ha incidido en la definición de sus políticas conforme a las disposiciones federales, sin desechar complejas dinámicas propias que no dejan de sorprender en un estado tan pequeño y en muchas ocasiones desapercibido en el escenario nacional.¹

¹ Para ampliar información sobre el estado, ver el Anexo 2.

Tlaxcala puede considerarse un estado bastión del Partido Revolucionario Institucional. Desde 1929, este partido y sus antecesores (PNR y PRM) no han perdido en la entidad ni una sola de las elecciones para la gubernatura, y casi ninguna de las senadurías o las diputaciones federales;² sólo en las diputaciones locales y presidencias municipales, la oposición ha podido lograr mayor espacio. En Tlaxcala, pues, ha privado la lealtad al régimen político nacional, y el esquema de identificación partido predominante-gobierno no ha sido quebrantado, aunque en fechas recientes esta situación ha empezado a cambiar.

Un factor que incidió por muchos años en el monopolio del poder por el partido oficial es el escaso número de puestos públicos de elección popular: además del gobernador, las dos senadurías y las dos diputaciones federales (con sus respectivas suplencias, en los casos que procede), restaban a nivel intermedio de la jerarquía política las nueve diputaciones locales de mayoría y las seis plurinominales (también con sus suplencias respectivas).³ El espacio para hacer carrera política sólo era un poco más amplio a nivel municipal, con los 44 ayuntamientos que contaba el estado. También en fechas muy recientes esta situación ha cambiado: en 1994 el número de diputados federales y senadores por el estado aumenta en cada caso a tres; desde 1995, el congreso local se integra con 19 diputados de mayoría y 13 diputados plurinominales (con sus suplencias), y en ese mismo año el número de municipios aumenta de 44 a 60. De alguna manera, esta ampliación de los espacios políticos viene a liberar la tensión de la lucha política.

² En elecciones federales, únicamente en 1994 el PAN logró una diputación y una senaduría; y en 1997 el PRD alcanzó una diputación federal de representación proporcional.

³ La evolución en el número de integrantes del congreso local ha sido de la siguiente manera: de 1918 a 1935, el Congreso se conformaba con 15 diputados locales. Una reforma constitucional reduce este número en 1934 a siete diputados, situación que prevalecería hasta 1974, año en que el número de diputados aumenta a nueve y se agregan por primera vez dos diputados plurinominales. De 1980 a 1995 la Cámara local se integra con nueve diputados de mayoría y seis plurinominales, hasta la reforma que en ese último año aumenta el número a 19 y 13, respectivamente.

Aun en los últimos años, de mayor competencia electoral en el país, el PRI ha obtenido muy altos porcentajes de votación en Tlaxcala: no han bajado del 90% en cuanto a la elección de gobernador se refiere; del 80%, para diputados locales y del 60%, en los ayuntamientos. El peor momento del partido en el estado se dio en 1988, con una votación del 60% a su favor en la elección presidencial —la más baja en su historia— pero relativamente favorable si se le compara con la votación que obtuvo el mismo partido en los otros estados. Como sucedió a nivel nacional, el PRI se recuperó en las elecciones federales de 1991.⁴

Si bien la opción electoral se da mayoritariamente en favor del PRI, la representación que estos votos tienen de la voluntad del electorado tlaxcalteca es variable, de acuerdo a los disímiles grados de abstención según el tipo de elección de que se trate. Así observamos que las votaciones federales registran votaciones masivas —de más del 80% de los votantes en la elección presidencial—, sin embargo, la participación decrece a medida que se desciende en la jerarquía de los cargos, de modo que las elecciones locales han llegado a presenciar una abstención de casi el 50% de los votantes, mayor aún en la elección de presidentes municipales.⁵ Habría que considerar entonces si se trata de un fenómeno de participación política inconsistente, o de una movilización producida por el mayor uso de recursos en las elecciones federales, en la que no se descartan prácticas de manipulación.

No hay en el estado, resaltamos, una tradición contestataria ni muchas opciones políticas. Sin embargo, como ya anotábamos, la oposición ha empezado a cobrar cierta importancia: los partidos de izquierda, con una muy escasa presencia antaño, equiparan

⁴ Cf. las cifras proporcionadas por Mario Ramírez Rancaño. “Tlaxcala”, en González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa (coords.). *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*. Vol. III. México, La Jornada, UNAM-CIIH, 1994. Pp. 206-207. Ver también los datos, más detallados pero hasta el año de 1988, incluidos en Mario Ramírez Rancaño. *Tlaxcala: sociedad, economía, política y cultura*. México, UNAM-CIIH, 1992. 149 pp. (Biblioteca de las Entidades Federativas)

⁵ Cf. Mario Ramírez Rancaño. “Tlaxcala”, pp. 202-203.

hoy la escasa influencia de partidos del otro extremo ideológico, principalmente, el PAN.⁶

El juego político se abre para estas opciones partidistas sólo a nivel municipal y sólo a partir de años recientes, concretamente, después de la reforma política de 1977. El caso más importante es el triunfo consecutivo del PDM en Santa Ana Chiautempan (el principal centro urbano e industrial del estado), en 1982 y 1985.⁷ El municipio es pues la arena política por excelencia en el estado, y en donde se ha registrado un alto nivel de conflictividad en los años más recientes. El descontento de la población contra la ineptitud, corrupción y abuso de poder de los funcionarios municipales se ha traducido en movimientos locales autonomistas, esto es, en pro de la constitución de nuevos municipios.⁸

Así, en 1995 la LIV Legislatura local recibió 15 solicitudes de otras tantas comunidades para constituirse en cabeceras municipales. Ante la reticencia gubernamental, las acciones no se hicieron esperar: marchas, plantones y hasta acciones más drásticas, como toma de las presidencias municipales, retención de funcionarios y de los 15 diputados del Congreso local. Después de varias consultas públicas que llevaron a la modificación del marco legal correspondiente, el Congreso aprobó

⁶ El PAN alcanzó cierta importancia en Tlaxcala a partir de los años setenta. Pero la oposición política más importante ha estado representada por el Partido Demócrata Mexicano (PDM), fundado en 1973 por los sobrevivientes de la Unión Nacional Sinarquista, que en los ochenta se erige en la segunda fuerza política estatal, pero que actualmente ha perdido terreno.

⁷ Otros triunfos de la oposición se dan con el PPS en Tepetitla de Lardizábal en 1976, 1979 y 1982; con el PAN, en San Antonio Coaxomulco (uno de los municipios de menor población), en 1976, 1979, 1982 y 1985, y en Xicohtzingo, en 1988; una alianza entre el PSUM y el PRT obtiene el triunfo en Papalotla de Xicohténcatl en 1982; en 1988 el FDN triunfa en este mismo lugar, mientras el PFCRN gana en Mazatecochco, una localidad de más de cinco mil habitantes. Tomadas en conjunto por cada año de renovación de los poderes municipales, el PRI perdió en cada caso menos del 10% de las municipalidades. Cf. Mario Ramírez Rancaño. *Tlaxcala: sociedad, economía, política y cultura*, p. 89.

⁸ Ya en 1989 un estudio de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (Gustavo Martínez Luna y Artemio Abarca Sánchez. *Tlaxcala: conflictos municipales 1868-1987*. Tlaxcala, UAT, 1989, mimeo) advertía sobre el extendido y generalizado descontento social a nivel de las localidades: entre los años de 1967 y 1987, en los 44 municipios de la entidad habían estallado 233 conflictos, 187 como conflictos entre los pobladores y las autoridades, y los restantes 46 como conflictos entre funcionarios municipales.

primero la constitución de dos municipios, y continuó así paulatinamente, hasta sumar 16 nuevos municipios que elevaron el número total de municipios en Tlaxcala de 44 a 60.⁹ Otra vía para dar solución a esta problemática fue la creación de una nueva figura en la administración municipal: la *presidencia municipal auxiliar*, a través de la cual se busca que los representantes de las diferentes comunidades tengan voz y voto en el cabildo.

En 1992, al momento de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Tlaxcala se encontraba gobernada por Samuel Quiroz de la Vega —ex director del organismo responsable de los servicios educativos federales en el estado—, en calidad de gobernador sustituto, a raíz de la renuncia al cargo de Beatriz Paredes Rangel, quien se ocuparía de la Secretaría General del PRI.

Desde 1993 (y hasta enero de 1999), el gobierno actual del estado se encuentra presidido por el Lic. José Antonio Álvarez Lima,¹⁰ de filiación priista. Las dos legislaturas con las que ha convivido tienen también el sello de ese partido; la actual, la LV Legislatura del estado (cuyo periodo cubre de diciembre de 1995 a enero de 1999), se integra con la totalidad de los diputados de mayoría por el PRI (19), y una diputación plurinominal repartida de la siguiente forma: 4 diputados por el PAN, 4 por el PRD, 3 por el PT (de los cuales uno de ellos se declaró diputado independiente), 1 por el PVEM y también 1 por el PDM. Como vemos, el PAN y el PRD se plantan como segunda y tercera fuerzas políticas en el estado, con un escaso margen de diferencia entre ellos, pero muy distantes aún del partido predominante.

⁹ Es importante señalar que con la reforma legal y el decreto del 9 de agosto de 1995 que establece 23 condiciones que las comunidades deben cumplir para ser reconocidas como cabeceras municipales se pone un límite a este proceso de disgregación, dejando pendientes 10 solicitudes más que por el momento no han podido acreditar los requisitos. Cf. Alejandro Carmona. Mecanuscrito.

¹⁰ El Lic. José Antonio Álvarez Lima fue diputado local y federal, y también senador por su estado; tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores participó en la Comisión de Educación. Se desempeñó como académico en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM y en la Universidad Iberoamericana. Un dato muy importante para el tema de nuestro estudio es que fue profesor de nivel básico.

La gran mayoría de los ayuntamientos en funciones (47 de los 60 existentes) se adscriben al PRI, pero hay algunos cuantos municipios gobernados por el PAN (5), el PRD (4), por una organización política denominada *Consejo Municipal* (3) y 1 por el PT. Con esta configuración política, sin contrastes en el sello partidista de los poderes Ejecutivo y Legislativo, podrían esperarse mejores condiciones para la ejecución de las políticas federales; sin embargo, amén de las fuerzas políticas que actúan desde la oposición, el desarrollo de estas políticas depende en mucho del rejuego entre las fracciones de la clase política hegemónica y de los grupos de interés que intervienen en el sistema político.

Nuestra intención es observar cómo uno de estos grupos, el SNTE en este caso, ha contribuido a la definición de lo que ha sido la federalización de la educación básica en el estado, pero antes creemos conveniente hacer una revisión de la problemática educativa en que esta política se inserta.

La situación de la educación en Tlaxcala en 1992

Al momento de la firma del ANMEB, el estado de Tlaxcala tenía una situación relativamente favorable en materia educativa entre los distintos estados de la República Mexicana. Por su nivel de escolaridad ocupaba entre ellos la posición 15, aunque apenas se situaba por encima del promedio nacional, con una escolaridad de sexto grado de primaria (6.75 grados era el promedio nacional, 6.79 era el de Tlaxcala).¹¹ La entidad contaba aún con un 10.2% de población mayor de 15 años que no sabía leer y escribir, pero se situaba de nueva cuenta en mejor posición que el promedio nacional, que registraba un porcentaje de analfabetismo de 11.7%.¹²

¹¹ Cf. SEP. *Indicadores educativos 1976-1977 a 1995-1996. Serie histórica*. México, SEP-DGPPP, 1977. p. 21. Ver Anexo 3, Cuadro 15-T.

¹² Cf. SEP. *Indicadores educativos 1976-1977 a 1995-1996. Serie histórica*. p. 17. Ver Anexo 3, Cuadro 17-T.

Por lo que hace a la escolarización de la población entre 6 y 14 años, el censo de 1990 indicaba que ésta era del 91.2%, mientras que a nivel nacional lo era apenas del 85.8%.¹³ Las oportunidades para continuar algún grado de estudio posprimario no eran escasas (la absorción de los egresados de nivel primaria por las escuelas secundarias era en 1992 del 86.3%).¹⁴

Si los indicadores de equidad (en relación a las oportunidades de recibir educación básica, con base en la cobertura del servicio) han sido aceptables a lo largo de toda la década, los indicadores de eficiencia no desmerecen, principalmente al nivel primaria, en que la deserción se presenta a niveles mínimos (un alumno de cada 100), en tanto la eficiencia terminal rebasa el 90%.¹⁵

Lo anterior señala que si bien Tlaxcala tiene aún rezago educativo y escolar que cubrir, sus necesidades están dadas más en términos de elevación de la calidad de la educación que de expansión de los servicios, aunque también hay trabajo que hacer en cuanto a eficiencia interna en preescolar y secundaria. De aquí podemos desprender como suposición que la preocupación de las autoridades educativas estaría cifrada más en el ámbito técnico-pedagógico que en el administrativo.

El subsistema federal de educación básica en Tlaxcala antes del ANMEB

Para el inicio de la década de los noventa, antes de la transferencia de personal, recursos materiales y recursos financieros de educación básica federales al estado, el peso de la Federación en el sostenimiento del servicio educativo en este nivel es muy importante: atiende alrededor del 73% de la matrícula estatal, con el 70% de las escuelas y el 74%

¹³ Cf. INEGI. *Cuaderno de estadísticas de educación*, núm. 3, pp. 48 y 50. Ver Anexo 3, Cuadro 19-T.

¹⁴ Ver Anexo 3, Cuadro 30-T.

¹⁵ Este último indicador dio a Tlaxcala el primer lugar a nivel nacional en 1996. Ver Anexo 3, Cuadro 31-T.

del personal docente; esto es, la Federación era responsable de la operación de casi $\frac{3}{4}$ partes de la educación básica en el estado.¹⁶

Tlaxcala es una de las entidades que apoyan primero la política de descentralización de la educación básica durante el sexenio de Miguel de la Madrid. Junto con otras once entidades federativas, firma el Acuerdo de Coordinación con la Federación en julio de 1984 y el 25 de octubre del mismo año se crea en el estado la Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública. Podemos pensar que esto obedeció a criterios de viabilidad, ya que la entidad contaba entonces con un grado de cobertura considerable (mayor al 90%), con una muy importante (mayoritaria) participación del sostenimiento federal y su correspondiente aportación al gasto público en educación en el estado, y una presumible estabilidad política y sindical, con un gobierno estatal proclive a aceptar los lineamientos del centro y una base magisterial federal beneficiada con remuneraciones mayores que las de los maestros estatales. Un estudio de una importante firma consultora había ubicado al estado como uno de los que disponían de una mediana disposición al cambio.¹⁷

La política de descentralización, que entonces quedó reducida en términos administrativos a una operación coordinada de los servicios educativos de los subsistemas federal y estatal, echó mano de distintas estrategias para extender el control federal tecnocrático a la educación básica estatal: en primer lugar, se unificó el mando de los organismos responsables de cada subsistema, de modo que los cargos de Director General de los Servicios Coordinados de Educación Pública y de Secretario de Educación Pública del Estado se otorgaron a una misma persona: el Dr. Tomás Munive

¹⁶ Ver Anexo 3, Cuadro 21-T.

¹⁷ Cf. SEP-Mackynsey Inc&Co. *El imperativo del cambio estructural para lograr la modernización educativa*, apud Francisco Miranda López. *Políticas públicas y grupos de interés en México. Formulación, instrumentación e impacto de la política de descentralización educativa (1982-1990)*. Tesis de Maestría en Sociología Política. México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1992.

Osorno (aunque en 1990 vuelve a producirse la separación de mandos).¹⁸ En segundo lugar, se fusionaron los procesos de planeación educativa tanto a corto como a mediano plazo, siendo uno de sus primeros productos el *Programa Estatal de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1987-1993*, además de los *Programas Operativos Anuales* por ciclo escolar, con sus correspondientes ejercicios de evaluación; y, finalmente, se propició la participación conjunta de los servicios estatales y federales en eventos técnico-pedagógicos, uno de cuyos principales resultados fue la unificación de los criterios para la supervisión educativa en los diversos niveles de educación básica.¹⁹

En el transcurso de los primeros diez años marcados por las políticas de desconcentración y descentralización (1978-1988), Tlaxcala mejora notablemente su situación educativa: es el segundo estado en mejor atención a la población de cinco años en educación preescolar; el cuarto en eficiencia terminal en educación primaria y el tercero y quinto en menor deserción de primaria y secundaria, respectivamente; además, su capacidad instalada le es suficiente para atender a toda la demanda real en los diversos niveles del sistema.

El subsistema de educación básica federal en Tlaxcala antes de la firma del ANMEB se encontraba pues ampliamente extendido, con indicadores favorables respecto a la eficiencia educativa, pero con problemas de eficiencia administrativa, sin hablar de las dificultades en el aspecto de la calidad de la educación, que alentaron las nuevas políticas del ANMEB. Con todo, era el organismo federal el que con la representación de la SEP llevaba adelante la orientación de la educación básica en el estado.

¹⁸ En 1990 asume la dirección de los Servicios Coordinados de Educación Pública el Lic. Samuel Quiroz de la Vega, ex diputado local y ex senador, quien deja el cargo para asumir la gubernatura interina del estado en 1992, apenas un mes antes de la firma del ANMEB; en su lugar, Ernesto Zedillo, como secretario de Educación Pública, nombra al Lic. Héctor Martínez García, ex director del Colegio de Bachilleres del estado y miembro del SNTE.

¹⁹ Cf. Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala/SEP-Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública. *Programa para la Modernización Educativa del Estado de Tlaxcala*. P. 5.

El subsistema estatal de educación básica antes del ANMEB

En 1992, el subsistema estatal de educación básica atendía a 222 mil 130 alumnos, en mil 335 escuelas, con 8 mil 294 maestros; esto es, aproximadamente al 22% de la matrícula de educación básica, en el 23% de las escuelas de este nivel ubicadas en el estado, con el 20% del personal docente correspondiente: alrededor de una quinta parte de la educación básica en el estado.²⁰

Bajo la conducción de la Secretaría de Educación Pública del Estado (SEPE) el sector educativo estatal había venido desarrollando de modo propio algunos proyectos para mejorar la calidad de la educación: *Fortalecimiento de la Lecto-escritura, Matemática Razonada, Vinculación Padre de Familia-Escuela, Evaluación del aprovechamiento, Programas Mínimos de Recuperación, Educación Tecnológica y Artística en Primarias, Educación Tecnológica y Fortalecimiento de los Valores Cívicos y Culturales del Estado*, principalmente. Sin embargo, sus mayores logros están en la aplicación de los programas nacionales, como *Rincones de Lectura, Computación en Educación Básica y Red Estatal de Bibliotecas*.

La circunstancia de contar con un aparato de educación básica estatal no muy extenso, regido por las políticas de la SEP, parecía hacer propicia la ocasión para ir dejando en instancias locales la operación de un sistema educativo controlado desde el centro. De acuerdo con el diagnóstico presentado en el *Programa para la Modernización Educativa 1990-1994*, Tlaxcala se presentaba en condiciones apropiadas para llevar adelante el proceso de descentralización.²¹ Si acaso, la dinámica

²⁰ Cf. SEP. *Estadística básica 1992-1993. Inicio de cursos*.

²¹ “Consideramos que existen ya las condiciones propicias para operar desde luego el modelo propuesto y concretar la modernización educativa”. También: “...la descentralización educativa adquirió en el Estado una caracterización que como experiencia es considerada para los procesos que en otros Estados aún se están dando”: Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala/SEP-Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública. *Programa para la Modernización Educativa del Estado de Tlaxcala*. P. 9 y 57, respectivamente.

demográfica se cita como un factor que podría presentar desafíos al sistema, sin embargo, éstos ya no se dan tanto en términos de cobertura, como de calidad de la educación ofrecida, destacando el énfasis que se pone en adecuarla a las necesidades de una sociedad en cambio como la actual.

En materia administrativa, sin embargo, el sistema no se encontraba plenamente integrado ni funcionaba con altos niveles de eficiencia. La Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado tenía a su cargo dos instancias administrativas: la Subdirección General de Servicios Administrativos (en el ámbito federal) y el Departamento Administrativo (en el ámbito estatal). De aquí se desprendía la duplicación de funciones, además de la reconocida fragmentación y dispersión del proceso de adopción y ejecución de decisiones, la desvinculación entre las autoridades centrales y locales, así como la dependencia técnica de éstas respecto a las primeras,²² todo lo cual reclamaba acciones que propiciaran la articulación y cohesión del sistema de administración de recursos. Éste sí sería un punto que tendría que ser abordado por una reestructuración del sistema educativo estatal a partir de la federalización de la educación básica.

El magisterio tlaxcalteca

La mayoría de los maestros de educación básica en Tlaxcala son egresados de escuelas normales federales (alrededor de las tres cuartas partes, a partir de la información de la matrícula de las escuelas normales en el estado). Hay pues una escasa presencia de maestros de formación en escuelas de sostenimiento estatal, presencia que queda aún mayormente relativizada si consideramos que la mayor parte de ellos se trata de maestros de educación física, ya que es tal la licenciatura que se imparte en la escuela Normal estatal. Hay también otras instituciones, como la Universidad Autónoma de

²² Cf. *ibídem*, pp. 108-110.

Tlaxcala, el Centro Regional de Actualización del Magisterio, el Centro de Estudios Superiores en Comunicación Educativa de Tlaxcala y la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad 291, que brindan servicios de formación de profesores.

La gran mayoría de los maestros labora en escuelas de educación primaria. Sin embargo, esta relación ha ido cambiando paulatinamente (con un salto brusco de 1995 a 1996) en la medida en que ha venido expandiéndose la educación secundaria y, en segundo término, la educación preescolar (considerando sólo los niveles de educación básica); de tal manera que si en 1990 la distribución de los maestros era: 60.81% en primaria, 27.46% en secundaria y 11.73% en preescolar, para 1996 estas proporciones han cambiado de la siguiente manera: 47.11% en primaria, 39.66% en secundaria y 13.23% en preescolar. La disparidad en las dinámicas de crecimiento entre la primaria y la secundaria ha sido tal que el número de docentes de secundaria casi alcanza ya al de los de primaria: la diferencia en términos absolutos entre los profesores de uno y otro nivel es menor a los mil maestros (6 mil 33 en primaria, 5 mil 79 en secundaria).²³ Esto nos habla de un magisterio más especializado, con diferente formación (las de las diferentes áreas del currículo de secundaria) y con mayores expectativas de movilidad.

El número de maestros en el estado ha aumentado de forma importante tomando como base el año de la federalización de la educación básica y normal, aunque el salto mayor se da —como habíamos mencionado— del ciclo escolar 1995-1996 al ciclo escolar 1996-1997. De 1992 a 1996 el número de maestros se incrementa globalmente en un 54%, a partir de los siguientes incrementos específicos: 53% en preescolar, 28% en primaria y 105% en secundaria.

En términos administrativos, a lo largo de estos años no ha variado significativamente la proporción entre los maestros adscritos a las escuelas con diferentes sostenimientos. En general, el 70% se ubica en escuelas transferidas, el 20%

²³ Ver Anexo 3, Cuadros 26-T y 27-T.

en escuelas estatales y el 10% en escuelas federales y particulares. De acuerdo con los datos, hubo un aumento en el número de maestros en todos los tipos de sostenimiento, en algunos más espectacular que en otros: 26% en el federal, 52% en el transferido, 47% en el estatal y 110% en el particular. Queremos resaltar dos puntos: este incremento en el número de maestros no tiene correlato en el incremento en el número de escuelas y, por otra parte, el tipo de sostenimiento con mayor incremento absoluto en el número de maestros es el transferido.

Aunque la mayoría de los maestros tlaxcaltecas desarrolla su labor en el medio urbano, todavía hay una proporción importante ubicada en el medio rural: el 36.7% de los maestros de preescolar y el 47.2% de los maestros de primaria (no contamos con los datos respectivos para los maestros de secundaria).

En un pequeño estado donde la oferta de profesores supera a la demanda, y donde las expectativas de crecimiento del aparato de educación básica son limitadas, el sindicato se constituye en una instancia de mediación muy importante para la vida profesional de los maestros.

El SNTE y la problemática sindical en Tlaxcala antes de la federalización

En el estado de Tlaxcala coexisten dos secciones del SNTE: la sección estatal²⁴ 55 (con 2,725 integrantes)²⁵ y la sección federal 31 (con 11,942 miembros).²⁶ De acuerdo a

²⁴ El criterio que anteriormente distinguió a los integrantes de cada una de las secciones del SNTE (la relación jurídica del trabajador con el estado o con la federación) ya no es válido a partir de la federalización, lo que ha provocado un problema de nomenclatura: no puede decirse que la sección 55 sea de trabajadores estatales porque ahora también los de la sección 31 lo son, aunque tampoco todos los miembros de la sección 31 son estatales, ya que hay algunos de ellos que laboran en los servicios que la federación continúa prestando. La confusión se agrava aún más porque desde antes de la firma del ANMEB había trabajadores con plaza federal afiliados a la sección 55, eran —más bien, son, porque esta situación se mantiene— los trabajadores “transferidos” (denominación que a su vez se confunde con el calificativo de los trabajadores *transferidos* por la federación al estado). Por tanto, para facilitar el entendimiento, nos referiremos, según la costumbre, a la sección 31 como la sección *federal* y a la sección 55 como la *estatal*.

²⁵ Datos proporcionados por la Secretaría de Organización I del CEN del SNTE.

estos datos, el SNTE tendría 4.4 trabajadores con plaza federal, aproximadamente, por un trabajador con plaza estatal, sin embargo, esta relación es mucho más elevada, ya que por un acuerdo con las autoridades estatales anterior incluso a la federalización, trabajadores con plaza federal están afiliados a la sección 55 de trabajadores estatales. En esta situación se encuentran hasta la fecha alrededor de mil trabajadores, más de la tercera parte de la membresía de la sección.

Comparando de cualquier modo las cifras de membresía reportadas con las obtenidas por la investigación coordinada por Guillermo Velasco y Hugo Esteve²⁷ para 1990, resulta que la sección 31 aumentó en 2,475 integrantes (26.14%) en siete años, mientras que la sección 55 presenta una membresía menor a la de 1990, lo que le representa un decrecimiento de 113 integrantes (-5.04%) en el lapso de esos siete años.²⁸

CUADRO 4.1
MIEMBROS ACTIVOS POR SECCIÓN

Sección	Año	Membresía	Porcentaje membresía SNTE	Mujeres	Hombres
31	1990	9,467	0.87	5,268	4,199
	1997	11,942	0.95	6,969	4 973
	1998				
55	1990	2,238	0.20	1,361	877
	1997	2,125	0.17	1,400	725
	1998	2,725		1,558	1,137

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por la Secretaría de Organización I del CEN del SNTE e información retomada de Benavides, Ma. Eulalia y Guillermo Velasco (coords.). *Sindicato Magisterial en México*. México, Instituto de

²⁶ Esto de acuerdo con la membresía registrada por el sindicato para la designación de delegados al Congreso Nacional de noviembre de 1997.

²⁷ Una investigación a partir de datos de la Coordinación de Descentralización de la SEP (1991), que permitió elaborar una análisis del SNTE por estado y sección, publicado como anexo en Benavides, Ma. Eulalia y Guillermo Velasco (coords.). *Sindicato magisterial en México*. México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, 1992.

²⁸ Ver Cuadro 4.1.

Proposiciones Estratégicas, 1992; y SNTE. CEN. Membresía y delegados al Congreso Nacional. 1997.

Esto último trae a colación un factor que incide fuertemente en la dinámica de la sección 55: el régimen jurídico que corresponde a los trabajadores de esta sección, regulado por la Ley Laboral de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, estipula la libertad del trabajador de pertenecer a la organización sindical de su preferencia. Este hecho, aunado a las facilidades que existen en el estado para la formación de sindicatos, ha propiciado la multiplicación de asociaciones sindicales que disputan al SNTE la membresía de los trabajadores estatales.

En Tlaxcala, pues, los trabajadores de la educación *estatales* pueden pertenecer, a su elección, al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (sección 55), al Sindicato Justo Sierra, al Sindicato Alberto Juárez Blancas, al Sindicato Mártires de 1910 y, en el caso de los trabajadores administrativos de base, al Sindicato 7 de mayo, de la CROM.²⁹

Esta situación no es la misma para los trabajadores de la sección 31, los cuales, al estar regidos por el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de la Federación, sólo pueden formar parte de un solo sindicato —aquél que detente la titularidad de la relación colectiva de trabajo—, en este caso, el SNTE. Así, la tendencia natural de la sección 31 es a crecer, con la expansión de los servicios educativos sostenidos con presupuesto federal, según la atención a la demanda, mientras que la sección 55 se ve

²⁹ No podemos precisar las fechas en que surgen estas organizaciones sindicales, sin embargo, algunos testimonios los remiten a varios años antes de la federalización. Las fechas de registro y membresía al momento de su constitución que constan en el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje se muestran en la tabla:

Sindicato	Fecha de registro	Membresía original	Membresía actual*
<i>Justo Sierra</i>	5 de enero de 1994	456	1000
<i>Alberto Juárez Blancas</i>	1º de noviembre de 1992	65	500
<i>Mártires de 1910</i>	20 de julio de 1992	78	50
<i>7 de mayo</i>	n.d.	n.d.	470

*Según estimación de la Dirección de Relaciones Laborales de la USET.

sujeta a los vaivenes de los trabajadores de la educación por los distintos sindicatos, de acuerdo a su mejor interés.³⁰

De acuerdo a la legislación estatal, pues, el SNTE no goza de lo que fue uno de los principales fundamentos de su fuerza política: el monopolio de la representación de los trabajadores de la educación, y esto es así tanto de derecho como de hecho (según hemos mostrado arriba). Una estrategia para evitar el mayor debilitamiento de la sección 55 del SNTE fue precisamente el acuerdo que se refiere a los trabajadores *transferidos* a la sección, arriba citado.

Por separado, la sección 55 representa apenas el 0.17% de la membresía total del SNTE, mientras que la sección 31 constituye el 0.95% de ese mismo universo, que se cuenta actualmente en 1 millón 250 mil 724 integrantes.³¹ Haciendo una comparación esta vez del comportamiento numérico de las secciones con respecto al año de 1987,³² tenemos que la sección 55 mantiene prácticamente invariable su porcentaje de afiliados al SNTE, lo mismo que su posición relativa entre las secciones: el lugar 53, es decir, sólo más grande que otras dos secciones. En tanto, la sección 31, si bien aumenta muy levemente su porcentaje de afiliados (de 0.95 a 0.98% en diez años), su posición relativa se desplaza del lugar 39 al 40; esto es, ha tenido un crecimiento en términos absolutos, pero un decrecimiento de su importancia numérica relativa entre las restantes secciones del SNTE.

Sumadas, por entidad federativa, la membresía de las dos secciones alcanza los 14,067 integrantes,³³ lo que significa que en el periodo 1990-1997 ésta aumentó en

³⁰ De acuerdo a los testimonios recabados, es práctica frecuente de los maestros cambiar de un sindicato a otro según se atiendan sus demandas.

³¹ Cf. SNTE. CEN. *Membresía y delegados al Congreso Nacional*. 1997.

³² Los datos para esta fecha se obtuvieron de Ma. Luisa Chaboya Peña. *Poder sindical en Jalisco: el caso de la sección 47 del SNTE*. Tesis de Maestría en Estudios Regionales. México, Instituto Dr. Mora, 1989, p.47, quien a su vez los obtuvo del SNTE.

³³ Una aclaración se impone: en sentido estricto no debemos hablar de integrantes como personas físicas, sino de plazas.

Tlaxcala en un número de 2,362. Sin embargo, su posición relativa frente a otros estados es la misma, ya que en ambas fechas Tlaxcala es la sexta entidad con membresía reducida, es decir, hay en cada momento cinco estados con membresía menor que la que cuenta el SNTE en la entidad federativa más pequeña de la República Mexicana.

Si consideramos ahora el peso porcentual, al sumar el número de miembros de ambas secciones, el resultado que arroja la membresía por entidad federativa es de apenas el 1.1% de la membresía nacional, un peso cuantitativo poco importante.³⁴ Las dos secciones aportaban conjuntamente, también en el año de 1990, una cuota sindical de 45'068,440 pesos, ésta sí, la más pequeña contribución al SNTE por entidad federativa.³⁵

Los trabajadores de la sección 55 se ubican todos en las escuelas de educación básica, en sus distintos niveles, encontrándose el peso más importante en los trabajadores de educación primaria. En la sección se cuentan 41 delegaciones sindicales y fue representada con 4 delegados en Congreso Nacional en 1997. La sección 31 abarca actualmente 182 delegaciones sindicales y en 1997 tuvo derecho a 24 delegados a Congreso Nacional.

CUADRO 4.2

ESCUELAS, DELEGACIONES Y CENTROS DE TRABAJO POR SECCIÓN

Sección	Año	Número de escuelas	Delegaciones	CT
---------	-----	--------------------	--------------	----

³⁴ No obstante, los porcentajes de membresía tanto por sección, como por entidad federativa, no suelen ser altos: la excepción es el Distrito Federal, la entidad ostensiblemente más numerosa, que cuenta con el 15.23% de la membresía total; en seguida, el estado de Jalisco, segunda entidad con mayor membresía, tiene el 6.9%. Si consideramos de manera conjunta las cinco entidades con mayor membresía (Distrito Federal, Jalisco, Veracruz, Edo. de México y Puebla), éstas concentran al 37.5% de los agremiados del SNTE.

³⁵ Retomamos aquí, para los datos de 1990, los lugares relativos registrados por Raciél Trejo Reséndiz, "Presencia del SNTE en el aparato burocrático y sus consecuencias en el ámbito educativo", en Benavides, Ma. Eulalia y Guillermo Velasco (coords.). *Sindicato magisterial en México*. pp. 210-213.

		Preesc.	Prim.	Sec.	E. M. Sup.	E. Sup.	Total		
31	1990							110	49
	1998							140	42
55	1990							28	—
	1998	112	153	37	—	—	3,311?	41	—

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por la Secretaría de Organización (coords.). *Sindicato Magisterial en México*. México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, 1992.

En el aspecto laboral, por la misma razón que tiene que ver con la conservación de los distintos regímenes jurídicos para los trabajadores de la educación, según el origen presupuestal de su plaza, las prestaciones de seguridad social de los afiliados a cada sección son distintas, siendo en este caso más atractivas las que disfrutaban los miembros de la sección 55, ya que en su carácter de trabajadores al servicio del Estado de Tlaxcala son beneficiarios de la Dirección de Pensiones Civiles del Estado y no del ISSSTE. Con ello, pueden obtener préstamos a corto plazo de manera pronta y por montos importantes³⁶ (lo que el ISSSTE no tiene capacidad de otorgar), y pueden recibir atención médica del módulo de la propia institución o de cualquier otra (incluso en el extranjero), con la garantía de que Pensiones Civiles les cubre el 70% de los honorarios médicos, el 100% de los gastos de farmacia, el 70% del pago de hospitalización o intervención quirúrgica y el 67% del pago de prótesis y anteojos.

A partir de lo anterior, la fragmentación ha sido la nota característica del sindicalismo magisterial en el estado. En una misma escuela el personal puede pertenecer —y de hecho así ocurre— a uno, dos o hasta siete agrupaciones sindicales distintas. No obstante, sus condiciones salariales no varían: siempre se han orientado por lo que obtiene la negociación central SEP-SNTE. El factor que incide en que un

³⁶ Las prestaciones económicas más importantes son: 13 mil pesos en préstamos a corto plazo, 3 mil 500 pesos en crédito para adquisición de muebles y 60 mil pesos en crédito hipotecario.

trabajador se afilie a uno u otro sindicato es el apoyo que espera recibir de él para el mejoramiento de su situación laboral, su carrera profesional, sindical y hasta política.

En ese pequeño estado, la posición que se alcanza por el liderazgo de uno de los grupos de interés más importantes permite presionar para alcanzar cargos importantes en la administración pública o para ser postulado por el partido predominante a los puestos de elección popular.³⁷ En diciembre de 1992, por ejemplo, el secretario general de la sección 31 del SNTE en Tlaxcala, Crisóforo Morales Hernández, tomaba protesta como diputado local.³⁸ En consonancia con lo anterior, también en el aparato institucional de la educación ha tenido la burocracia sindical una representación.

En lo que a las corrientes al interior del SNTE se refiere, en Tlaxcala, al momento en que se negociaba el ANMEB, predominaba la corriente *institucional*. La escasa disidencia organizada se agrupaba en torno a un grupo coincidente con la CNTE, que en 1979 crea el Comité Central de Lucha (CCL) de los maestros de Tlaxcala. Después de un periodo de lucha que recibe la represión tanto administrativa como física y penal, esta corriente vive un reflujó entre los años de 1984 y 1988, hasta que en 1989, reconociendo que la organización era incipiente, dejan de llamarse CCL para ser

³⁷ Desde 1939 se registra la presencia en el Congreso local de diputados de la profesión magisterial. Desde entonces, prácticamente en todas las legislaturas locales ha habido uno o dos diputados del magisterio (excepción de las correspondientes a los años 1947-1950 y 1962-1965). A partir de los años setenta, ese número aumenta con las diputaciones plurinominales, que han llegado a ocupar maestros de distintos partidos. De entre los presidentes municipales, tanto en el periodo 1992-1995 como en el de 1995-1998, ocho de ellos son de formación profesores. Cabe aclarar que no tenemos información para establecer en todos los casos sus nexos con organizaciones sindicales. Cf. la recopilación histórica realizada por la Sra. Ma. Teresa Estrada Bernal, encargada de la biblioteca y hemeroteca del Congreso del Estado de Tlaxcala.

³⁸ Esto, a pesar de que en los recién reformados Estatutos del SNTE se proscribía la posibilidad de ocupar simultáneamente cargos sindicales y puestos de elección popular o dirigencia partidista, y de que él precisamente asistió como delegado al XI Congreso Extraordinario del SNTE en que tuvo lugar la reforma estatutaria. Probablemente la disculpa para ello lo constituyó la proximidad de la sucesión de la dirigencia sindical seccional (en febrero de 1993) y la importancia que para el sindicato tendría contar con posiciones en el Congreso en una legislatura que muy probablemente discutiría una reforma a la Ley Estatal de Educación.

conocidos como la *Promotora de la CNTE* en Tlaxcala que de entonces y hasta 1994 no cuenta con mucha fuerza.³⁹

Sin embargo, para 1992 el descontento entre la base magisterial en contra de sus dirigentes era mucho;⁴⁰ sobre todo entre los profesores de telesecundarias del área estatal, sumamente molestos por su condición laboral y profesional.⁴¹ De esta manera, en la *Jornada Estatal sobre la Reforma Estatutaria y Modernización Educativa* en febrero de 1992 (en la cual participaron 20 delegados por cada sección sindical), surgió un planteamiento en torno a realizar auditorías a los comités ejecutivos al concluir sus periodos de representación y un reclamo por que el CEN fuera un verdadero defensor de los intereses de los trabajadores. No obstante, fue unánime el pronunciamiento por el no resquebrajamiento del SNTE.⁴²

Toda esta configuración del sindicalismo magisterial en el estado va a tener una influencia decisiva en la forma en que la política de federalización de la educación básica se ha conducido en el estado.

II. LA FEDERALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN TLAXCALA

Si observamos la estructura organizativa de la educación básica en Tlaxcala antes y después del ANMEB, podremos comprobar que los cambios han sido pocos, aunque sí importantes, pero lo más significativo del proceso probablemente sean los cambios que

³⁹ Cf. Editorial del número 6 de *La Clase. Órgano Informativo de la Sección 55 Democrática*, año 2, octubre de 1996, p. 2.

⁴⁰ Entre las principales causas de su descontento se encontraba la ineficacia para mejorar sus salarios y el monto de las jubilaciones, así como prácticas de corrupción sindical, como la venta de plazas y la tolerancia de *aviadores*.

⁴¹ Los maestros de telesecundarias demandaban mejorar sus pagos, mayor participación en puestos administrativos altos, la destitución de funcionarios federales que laboraban en la SEP local y el despido de *aviadores* de esa dependencia. Una respuesta institucional a este descontento fue la organización por la SEPE, en febrero de 1992, de la *Primera Reunión Académica Estatal de Telesecundarias*. Cf. *El Sol de Tlaxcala*, 27 de febrero de 1992.

⁴² Cf. *El Sol de Tlaxcala*, 10 de febrero de 1992.

no se han podido dar. Para abordar el proceso de reestructuración del sistema educativo estatal a raíz de la federalización de la educación básica hemos dividido el periodo, a partir de 1992 en tres etapas o fases: 1) Adopción del modelo básico de descentralización, 2) Intentos de reforma, resistencia y conflicto magisterial, y 3) Estabilización sin cambio organizativo.

Adopción del modelo básico de descentralización

El 18 de mayo de 1992, el gobierno del estado de Tlaxcala firmó los respectivos convenios con el gobierno federal y con el SNTE para llevar adelante la federalización de la educación básica y normal en el estado. Para recibir los establecimientos transferidos, con sus recursos humanos, materiales y financieros, se *creó* por decreto legislativo, dos días después de la firma del ANMEB, la Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala (USET) como órgano descentralizado del gobierno del estado;⁴³ esto es, la unidad administrativa preexistente (la Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública) adquirió personalidad jurídica y patrimonio propios.

El nuevo organismo quedaría a cargo, en primer término, de una Junta de Gobierno (integrada por el gobernador, los secretarios de Educación Pública y Finanzas en el estado, el director jurídico del gobierno del estado y un representante de la Asociación de Padres de Familia) y, en segundo lugar, de una dirección general cuyo titular sería designado por el gobernador del estado, recayendo la responsabilidad en el anterior director general de los SCEP, Lic. Héctor Martínez García. La SEPE, al frente de

⁴³ Cf. el Decreto núm. 158 del Poder Legislativo, firmado el 20 de mayo de 1992 y publicado al día siguiente en el *Periódico Oficial* del gobierno del estado de Tlaxcala. Según este decreto la USET tendrá por objeto la “dirección de los servicios educativos que la Federación transfiera al gobierno del Estado” y “seguirá los lineamientos y políticas de la Secretaría de Educación Pública del Estado”, p. 2.

la cual se encontraba el Lic. Marcelino Zamora Sánchez, sería, formalmente, la responsable de dirigir las acciones del sector.

Después de un periodo de transición de seis meses, en el mes de noviembre se completó la transferencia, del anterior sistema educativo federal al estatal, de 1,411 inmuebles, 2,134 plazas administrativas, 15,687 plazas docentes y el presupuesto asignado por la federación para la educación básica y normal.⁴⁴

En Tlaxcala, la implementación de las políticas del ANMEB ha corrido casi paralela al gobierno de José Antonio Álvarez Lima, quien en enero de 1993 releva en la gubernatura del estado a Samuel Quiroz de la Vega y se encuentra con la federalización de la educación básica y normal como un hecho consumado al que habría que dar continuidad. Se trata en este caso de un gobernante con experiencia en el ámbito educativo, particularmente en el proceso de desconcentración que tuvo lugar en el sexenio de José López Portillo, en que se desempeñó como subdirector de Delegaciones Federales de la SEP. Su relación con el SNTE en el estado era inmejorable; un ejemplo: en la reunión que el entonces candidato sostuvo con la dirigencia de la sección 31, el secretario general —a su vez candidato a diputado al Congreso local por el distrito de Calpulalpan—⁴⁵ resaltó la militancia priista de los agremiados a su sección y expresó el compromiso de apoyar la campaña a la gubernatura a partir de la “unidad en el magisterio y en el priismo tlaxcalteca”.⁴⁶

Con la firma del ANMEB, se asumen como objetivos fundamentales de la modernización educativa en el estado el consolidar la cobertura de la educación y

⁴⁴ Cf. Acta con la que se concluye la transferencia de los servicios educativos en el estado de Tlaxcala de conformidad con el ANMEB.

⁴⁵ Según una nota periodística, el Profr. Morales encontró apoyo para su campaña en el director de la USET, miembro de su sección sindical, quien autorizó el desplazamiento de personal administrativo y de intendencia para su asistencia a los mítines de la campaña del aspirante a diputado que no era de la región a la que se postulaba. Cf. *Síntesis*, 29 de septiembre de 1992.

⁴⁶ Cf. *El Sol de Tlaxcala*, 27 de junio de 1992.

mejorar la calidad educativa, a través de las líneas estratégicas que marca dicho acuerdo. Esto quedaría así consignado en el *Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999*, el cual presenta a la educación como un factor clave para el desarrollo social y económico de la entidad. De acuerdo al diagnóstico de la educación en el estado que en él se presenta, los indicadores de cobertura y atención a la demanda pueden considerarse satisfactorios, no así en cuanto a la calidad de la educación brindada, para lo cual se identifican algunos elementos de la problemática, por ejemplo, carencias de material didáctico, obsolescencia o insuficiencia en los equipamientos, ausentismo de profesores y alumnos, insuficiencia de los programas de formación y actualización docente, entre otros. Sin embargo, más que un programa estructurado, se presenta una suma de 31 lineamientos (en realidad una relación de objetivos, políticas y lineamientos diversos), de entre los que destacamos los que nos parecen más relevantes, en la prosecución de las políticas del ANMEB:

- Reorganizar el sistema educativo estatal, unificar el mando, evitar duplicidad y fomentar la desconcentración.
- Asegurar la atención a la demanda en la educación básica y disminuir los índices de deserción y reprobación a través de programas específicos.
- Mejorar la formación de docentes, mediante la revisión de los planes y programas de las licenciaturas de educación normal.
- Vincular la profesionalización del magisterio con sus mejoras laborales y su desempeño dentro del marco de la carrera magisterial.
- Ofrecer oportunidades de desarrollo al magisterio a través de la Universidad Pedagógica Nacional.
- Fomentar la participación y corresponsabilidad de los diferentes sectores sociales en el quehacer educativo.
- Propiciar el proceso de desconcentración educativa a través de unidades regionales.

- Impulsar formas de financiamiento alternas para mejorar los recursos de sectores las instituciones educativas, promoviendo la participación de los diversos de la sociedad.⁴⁷

De acuerdo con esto, la modernización de la educación en el estado sería atendida a través de proyectos específicos, respondiendo de manera aislada a los compromisos contraídos a raíz del ANMEB, sin formar parte de un programa más integral de cambio.

En realidad, no se encuentra arraigada aún en la entidad una cultura de planeación, si bien esta función se realiza en cumplimiento de las disposiciones oficiales. Por ejemplo, no se cuenta con un programa estatal de desarrollo educativo más allá de los señalamientos apuntados en el *Plan Estatal de Desarrollo*, por lo que sus acciones en este rubro se guían directamente por el *Programa Nacional de Desarrollo Educativo 1995-2000*. El ejercicio de planeación sectorial más importante para instrumentar la política del sector lo constituye el *Programa Operativo Anual*, que se ha venido elaborando desde el establecimiento de la delegación federal de la SEP en el estado, pero que también tiene un alto grado de generalidad.

Ello no obstante, se han iniciado algunos proyectos, de los cuales el más importante es el de *Generalización de la Educación Básica*, que tiene como meta lograr una escolaridad de 10 grados para todos los jóvenes que cumplan 15 años.⁴⁸ Otros proyectos son: *Modernización de la Educación Básica con la incorporación de Sistemas de Informática*; *Instituto Tlaxcalteca de Capacitación para el Trabajo*; *Escritura, Lectura y Matemáticas en Educación Especial*; *Proyecto SEIS (Sistema de Educación Interactiva por Satélite)*; *Municipalización de la Educación*, entre otros más.⁴⁹ Más tarde se incorporan nuevos proyectos: *Red Escolar*; *Informática en*

⁴⁷ Cf. Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. Decreto núm. 17. Aceptación del Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999, presentado por el C. Lic. José Antonio Álvarez Lima, Gobernador Constitucional del Estado. *Periódico Oficial del gobierno del Estado de Tlaxcala*. Tlaxcala, 5 de agosto de 1993, tomo LXXIX, segunda época, número especial, pp. 37-39.

⁴⁸ Cf. José Antonio Álvarez Lima. *Segundo informe de gobierno*. Tlaxcala, 1994.

⁴⁹ Cf. José Antonio Álvarez Lima. *Tercer informe de gobierno*. Tlaxcala, 1995.

Educación Especial; Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica; Videotecas Escolares; y Salas de Apoyo Didáctico Asistidas por Computadora.

Es evidente la preocupación por introducir y generalizar el uso de la informática como medio educativo, para tal efecto el gobierno del estado obtuvo un préstamo del Banco Mundial por 13.2 millones de nuevos pesos.⁵⁰ Al tiempo que se subrayan las dificultades financieras del estado para solventar los gastos educativos se hacen llamados cada vez más explícitos a la sociedad para coadyuvar en esta materia: “La política de adecuada administración y austeridad en el gasto educativo, que hasta la fecha hemos llevado, tendrá que complementarse en el futuro con una mayor corresponsabilidad por parte de los ayuntamientos y la misma sociedad en el sostenimiento y la dirección de la educación pública”.⁵¹

La integración del aparato educativo estatal

La recepción por el estado de los servicios federales de educación básica no llevó de entrada a una mayor reorganización del sistema educativo estatal en términos administrativos, aun cuando los cambios jurídicos (las nuevas responsabilidades estatales y la nueva personalidad jurídica de la institución encargada de los servicios educativos de sostenimiento federal) fueron de suma importancia. Una omisión es sin embargo notable: no se realizan los cambios legislativos que soporten la nueva realidad de los servicios educativos en el estado, lo cual representa una irregularidad básica en la definición de los respectivos ámbitos de soberanía entre el gobierno federal y el gobierno estatal.⁵²

⁵⁰ Cf. José Antonio Álvarez Lima. *Segundo informe de gobierno*.

⁵¹ Cf. José Antonio Álvarez Lima. *Tercer informe de gobierno*. Tlaxcala, 1995.

⁵² Al respecto, es hasta el año de 1994 en que aparece una iniciativa de Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, de manera apócrifa, que desata un conflicto entre los actores interesados y que finalmente es desechada. Ver *infra*.

Al inicio de su gestión, el gobernador Álvarez Lima nombró secretario de la SEPE al Lic. César Bécker Cuéllar, participante directo del proceso de descentralización del sexenio anterior como integrante de la comisión negociadora de la SEP con el SNTE. Tiene lugar entonces una de las más importantes modificaciones a la estructura organizativa del sistema educativo estatal, con la vuelta al esquema de mando unificado, es decir, un solo titular para la dependencia del gobierno estatal y el organismo descentralizado, con lo que el Lic. Bécker se convirtió también en director general de la USET.

A diferencia de la *descentralización* del sexenio anterior, no se trataba esta vez de una unificación del mando con efectos tan sólo de coordinación, sino de rectoría de la SEPE de la educación básica en el estado, incluyendo los servicios prestados por su organismo descentralizado.

Al parecer, se buscó un esquema organizativo que no dañara los ámbitos de acción respectivos para las instancias federal y estatal existentes antes de la federalización. Con excepción de la unificación del mando, no se afectaron las líneas de autoridad preexistentes; prácticamente se conservó la misma estructura organizativa en cada institución, con las duplicidades que ello implica. No obstante, la instancia que ha tenido un mayor desarrollo institucional para hacer frente a las políticas de la modernización educativa es la USET: en el organismo descentralizado se crearon las áreas de Evaluación educativa, Relaciones laborales, Formación, actualización y desarrollo de docentes y Carrera magisterial, para llevar a efecto los compromisos del convenio firmado entre la federación y el estado de Tlaxcala el mismo 18 de mayo de 1992. Sin embargo, esta nueva estructura no se ha plasmado aún en ningún documento normativo, de ahí la fragilidad de una organización que en cualquier momento podría ser revocada.

En Tlaxcala, pues, no se contempla hasta el momento la posibilidad de fusionar en una sola estructura administrativa a los actuales organismos que se encargan de la operación de los dos subsistemas estatales. Aún una integración que conservara de forma paralela, a niveles organizativos inferiores, tal división, parece difícil de instrumentar por la resistencia de ambos cuerpos burocráticos a ceder terreno en el control de sus respectivos ámbitos de responsabilidad. A pesar de ello, la burocracia ex federal amplía su rango de acción en aspectos sustantivos de la administración educativa (planeación, evaluación, relaciones laborales, formación de profesores) que antes le estaban circunscritos al ámbito de sus propios servicios. La parte compartida con la burocracia estatal es simplemente la de la operación del sistema. Aquí es donde observamos cómo la descentralización política de la educación permitió una mayor injerencia de los lineamientos federales en el sistema educativo estatal.

El SNTE ante la federalización de la educación básica en Tlaxcala

La federalización de la educación básica y normal, en Tlaxcala como en las demás entidades federativas, transfirió la relación laboral de los trabajadores de la educación antes contratados por la SEP y ahora dependientes del gobierno del estado, esto sin variar la reglamentación aplicable. De este modo, los trabajadores transferidos son trabajadores del gobierno del estado que se rigen por la normatividad de los trabajadores al servicio de la federación. Esto, a todas luces, se trata de una irregularidad jurídica que se sustenta en el acuerdo político de las partes.

En el aspecto laboral, la nueva situación tampoco implicó modificaciones importantes. La homologación del sueldo base procedió sin mayores problemas ya que ambos se orientaban por la negociación central del SNTE; las prestaciones, por su parte, se mantuvieron diferenciadas de acuerdo a la normatividad respectiva. De la misma

manera, los trámites escalafonarios siguieron operando como antes de la federalización, conforme a los reglamentos respectivos y sus propias comisiones mixtas.⁵³

Así, más que la cuestión laboral, la principal cuestión ante la que el SNTE tuvo que estar atento se refería a la reorganización del sistema educativo estatal, así como a la propia situación sindical. Por lo que hace a la estructura organizativa, el SNTE contaba tanto en la SEPE como en la USET con personal directivo en mandos altos e intermedios ligados a la estructura sindical: al revisar el directorio de la SEPE, la gran mayoría de las áreas estaban a cargo de profesores, lo mismo que en la USET, con la excepción de las áreas administrativa y de planeación.

A partir de lo anterior, podemos suponer que no había entre las burocracias de ambas dependencias un conflicto en términos de proyectos enfrentados, incluso tampoco en cuanto a cuál de ellas asumiría la dirección real del sistema educativo estatal, ya que la predominancia de los servicios ex federales y su conexión con la burocracia central de la SEP hacían casi inevitable que fuera la burocracia de la USET la que encabezara de forma real el sector; no obstante, la burocracia de la SEPE cuidó las formas para que sus ámbitos de control se mantuvieran inalterados.

Pero la resistencia de las burocracias del sector educativo no fue el único factor que impidió una reorganización profunda del sistema educativo estatal. Más adelante se sumó un factor de la mayor importancia: el clima de inestabilidad que en el ámbito sindical se empezaba a registrar. Presionadas por la base, las dirigencias de las dos secciones del SNTE en el estado pusieron a prueba su fuerza y capacidad de presión —al tiempo que intentaba legitimarse ante la base y diluir un posible conflicto— presentando ante la SEPE y la USET, el 9 de julio de 1992, un pliego petitorio de 24 puntos agrupados en cuatro rubros: económico, laboral, profesional y prestaciones.

⁵³ Cabe hacer notar como una diferencia importante, que los trabajadores administrativos estatales no son sujetos de movimientos escalafonarios.

No hubo respuesta positiva para tal pliego de peticiones, ya que el gobierno estatal se declaró insolvente. El SNTE, a pesar de declarar que esto contradecía los compromisos asumidos en el ANMEB, se mostró reacio a asumir acciones de presión más radicales, y se manifestó atento a las indicaciones del CEN.⁵⁴

La acción conjunta de las dos secciones sindicales se prestó para que corriera el rumor de una posible fusión de sindicatos magisteriales en el marco del XII Congreso Ordinario de la Sección 31 del SNTE, en que se elegiría nuevo CES. La fusión sindical no pasó del rumor y en febrero de 1993 fue elegida, en un proceso donde sólo participó una planilla, la Profra. de Educación Preescolar, Hilda Ríos Cruz, como nueva secretaria general de la sección 31.

En abierto descontento con el grupo dirigente, al cual desconocen representatividad, toman fuerza al interior del sindicato las corrientes *Nuevo Sindicalismo*, liderada por el Profr. Prisciliano Molina, y el *Frente por la Unidad del Movimiento Tlaxcalteca*, encabezado por el Profr. Armando Castro Flores, quienes denunciaron la existencia de *aviadores*, venta de plazas en las instituciones de educación y favoritismos propiciados por la estrecha relación SNTE-autoridades educativas, así como la *desprofesionalización* del magisterio en el estado, ya que, según datos aducidos, el 80% de la planta magisterial de educación básica carecía de título profesional acreditado ante la SEP.⁵⁵ Al cuestionar la corrupción de los CES, se propone una nueva dirección seccional colegiada con consulta permanente en plenos delegacionales y representantes de escuela.

La nueva dirigencia seccional continuó la negociación de mejores condiciones económicas para sus agremiados, sin embargo, la dilación en las respuestas y el adeudo del pago de aguinaldos del año anterior hicieron crecer el descontento entre los

⁵⁴ Así aparece en las declaraciones del secretario general de la Sección 31 a la prensa.

⁵⁵ Cf. *El Sol de Tlaxcala*, 5 y 8 de febrero, 18 de mayo, 21 de septiembre y 3 de noviembre de 1993.

trabajadores de la educación que, a pesar de los intentos de los CES por canalizarlo, éste fluiría por otras vías.

Los inicios del movimiento magisterial

En noviembre de 1993, un grupo de maestros de telesecundarias se manifestó por un pliego petitorio de seis puntos en su parte económica que el gobierno se declaró incompetente para cubrir. Entre las principales demandas se encontraban un aumento salarial del 60%, 90 días de aguinaldo, revalorización de vida cara, suspensión o incremento al techo financiero de la carrera magisterial, 20 días de prima vacacional y aumento a pensionados y jubilados. En ese año se realizaron diez movilizaciones que poco a poco fueron ganando adherentes. Al frente del movimiento se colocó el grupo de *Nuevo Sindicalismo*.

Ante la fuerza que va cobrando el movimiento, que ya se autodenomina *Movimiento de Bases Magisteriales* (MBM), el gobierno estatal decide abrir una mesa de discusión pública, ante los medios de comunicación, el 7 de diciembre de 1993. Y así, a partir de la presión inicial, el magisterio obtuvo en 1993 10 días de aguinaldo adicionales como estímulo a la productividad; un incremento salarial para los maestros de 9%; un apoyo de mil pesos para el personal de supervisión por gastos de transportación; homologación del personal directivo de telesecundarias con el de secundarias generales y técnicas; una compensación de 200 pesos mensuales al personal de las misiones culturales como un estímulo a la radicación; un bono de despensa regular para los trabajadores de apoyo y asistencia a la educación, además de un bono único de 500 pesos para estos mismos trabajadores; creación de un fideicomiso por 850 mil pesos para préstamos a los maestros; donación de 10 hectáreas de terreno para construcción de viviendas para el magisterio; incorporación de los trabajadores de la SEPE al seguro institucional de Aseguradora Hidalgo; además de la regularización de personal, como el otorgamiento de plaza a quienes laboran por contrato.

El gobierno del estado se vio sumamente débil frente a este movimiento con alta capacidad desestabilizadora. En su primer informe de gobierno, Álvarez Lima expresaba refiriéndose a él:

El Ejecutivo del Estado no desmayará en su intento para comunicar a los maestros su decisión de apoyarlos en sus legítimas demandas y al mismo tiempo ofrecer soluciones realistas y responsables. Partimos del convencimiento de que todos los maestros obran de buena fe y de que las soluciones que se logren puedan ser benéficas para todos. Desde luego, insistiremos siempre en la conveniencia de que simultáneamente que se satisfagan necesidades sociales se consiga un clima de concertación y armonía que fortalezca una atmósfera favorable de trabajo.⁵⁶

Al considerar insuficientes los logros obtenidos, el movimiento disidente siguió creciendo, hasta alcanzar, en 1994, un alto número de profesores movilizados.⁵⁷ Sin recibir el apoyo de los Comités Ejecutivos Seccionales, el 18 de enero de 1994 el movimiento, que en ese momento aglutina indiferenciadamente a maestros de las dos secciones (31 y 55), bajo una dirección colectiva, toma las dos sedes sindicales y desaloja y desconoce en asamblea plenaria a los respectivos Comités seccionales encabezados por Hilda Cruz Ríos (sección 31) y Ciro Rodríguez (sección 55). El conflicto toma un carácter intragremial. La celebración de un congreso seccional extraordinario para elegir nueva dirección seccional se convierte en demanda principal del movimiento que para este momento ha roto con la dirección de Nuevo Sindicalismo y se orienta ahora por los grupos de la CNTE, bajo el liderazgo del Profr. Manuel Campos.

Después de marchas (una de ellas hasta el Distrito Federal, del 4 al 7 de marzo de 1994), mítines, plantones (el más importante frente al Palacio de Gobierno), paros parciales y un paro indefinido de labores (con duración de 28 días), tomas de edificios, bloqueo de carreteras y hasta secuestros de funcionarios, el movimiento logra, en junio

⁵⁶ Álvarez Lima, José Antonio. *Primer informe de gobierno*. Tlaxcala, 1993.

⁵⁷ En entrevista con el Profr. Edvino Delgado, de la Comisión de Prensa y Propaganda del MBM, éste mencionó la cifra de 10 mil simpatizantes, sin embargo, sabemos de la inexactitud que este tipo de apreciaciones suele tener.

de 1994, luego de siete meses de lucha, la conformación de una comisión tripartita SEPE-SNTE-MBM para buscar alternativas de solución al conflicto.

Entre los logros económicos obtenidos se encuentran el otorgamiento de cinco días de sueldo por el Día del Maestro, cinco días adicionales como estímulo a la productividad, reconocimientos económicos a los maestros con 30, 40 y 50 años de servicio, e incrementos en los montos de la carrera magisterial, con lo que en total las percepciones integradas del salario mínimo profesional docente se elevan a 3.89 veces el salario mínimo. Además, del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE se logra la convocatoria a los Congresos Seccionales para enero de 1995.

Intentos de reforma, resistencia y conflicto magisterial

Los intentos de desconcentración de la educación básica

En este complejo escenario, relativa y momentáneamente estabilizado, el gobierno de Álvarez Lima intentó avanzar en la desconcentración del servicio educativo en el estado. En el año de 1994 se transfiere a los Ayuntamientos los recursos del Programa de Mantenimiento Preventivo (2.5 millones de pesos). Pero el proyecto de desconcentración que el gobierno pretendía impulsar iba mucho más a fondo. Ese mismo año, en el marco del Convenio Único de Desarrollo Municipal, la SEPE, en su calidad de dependencia rectora de la función social educativa en el estado y con un nuevo titular: el Lic. Jorge Siles Ruiz,⁵⁸ promueve la desconcentración de servicios de educación básica a nivel municipal, misma que se realizaría de manera regulada hasta julio de 1995. Así, en virtud de la concurrencia de los diferentes niveles de gobierno, de conformidad con la Ley General de Educación, se expiden dos acuerdos: uno por parte

⁵⁸ Ex coordinador de asuntos laborales de la SEPE.

de la Junta de Gobierno de la USET⁵⁹ y otro por el gobernador Álvarez Lima (a nombre de la SEPE), en el sentido de desconcentrar algunos servicios administrativos. El primero de esos acuerdos señala para tal fin la creación de las *Coordinaciones Educativas* a nivel municipal.

Estas Coordinaciones Educativas (una por cada municipio) tendrían por objeto, según dictaba el artículo 4 del acuerdo de la Junta de Gobierno de la USET, “la planeación, organización, dirección, coordinación y operación de los servicios educativos que se desconcentran en los niveles de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, secundaria técnica, telesecundaria, indígena, especial, física y las misiones culturales”.⁶⁰

Los servicios a desconcentrar se ubicaban en materia de planeación, recursos humanos, pago de remuneraciones y recursos materiales. En general, las funciones que realizarían estas Coordinaciones eran las señaladas a los municipios en el ANMEB, pero agregaba otras no contempladas en él: dirigir y operar los servicios antes mencionados, operar el sistema de información para la planeación y el de estadísticas, además de administrar los recursos humanos, materiales y financieros destinados a los servicios educativos desconcentrados.⁶¹ De manera particular, en el artículo décimo primero del Acuerdo de la Junta de Gobierno se señalaba que las Coordinaciones Educativas deberían contribuir a “mejorar los procedimientos de control, verificación y

⁵⁹ De acuerdo al Decreto núm. 158 el Director General de la USET podrá proponer la creación de órganos técnicos y administrativos necesarios para el desarrollo de las actividades de los servicios educativos transferidos.

⁶⁰ Cf. *Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala para la Desconcentración de Algunos Servicios Administrativos y Creación de las Coordinaciones Educativas a nivel Municipal*. (mimeo). En el mismo Acuerdo, las funciones citadas en el artículo segundo eran: la dirección, coordinación, *supervisión* y operación de los servicios que se desconcentran.

⁶¹ Cf. *Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala para la Desconcentración de Algunos Servicios Administrativos y Creación de las Coordinaciones Educativas a nivel Municipal*. (mimeo).

seguimiento que permitan conocer con objetividad, precisión y regularidad el desarrollo del servicio educativo a nivel municipal”.⁶²

Al frente de cada Coordinación habría un coordinador designado (y removido, en su caso) por la Junta de Gobierno de la USET, a propuesta de su director general. Los recursos humanos, materiales y financieros de la Coordinación se asignarían con cargo al presupuesto de la SEPE y de la USET; el personal de los establecimientos educativos dependería ahora de las Coordinaciones Educativas, sin perjuicio de sus condiciones de trabajo.

La SEPE y la USET por su parte firmaron un Convenio de coordinación de las funciones educativas para garantizar la unidad del sistema de educación básica en el estado con motivo de la desconcentración. Entre los principales puntos convenidos se encuentra la determinación de que las Coordinaciones Educativas dependerían directamente del director de la USET y funcionalmente de la SEPE. Asimismo, ambas dependencias fijarían las normas y lineamientos para la planeación, ejecución y administración de los servicios de educación básica bajo responsabilidad de las Coordinaciones Educativas, debiendo cualquier documento normativo al respecto ser suscrito por ambas partes. Adicionalmente, SEPE y USET acordaron también la implantación del sistema de evaluación de la educación básica en el estado.⁶³

Un paso más en la política de desconcentración fue la firma de un convenio entre el gobierno de Tlaxcala y cada uno de los ayuntamientos para apoyar el proceso de desconcentración de servicios administrativos de la SEPE y la USET, por los cuales los ayuntamientos se comprometían a custodiar, dar mantenimiento y suministrar los servicios necesarios para la operación de la Coordinación Educativa de cada municipio.

⁶² Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala para la desconcentración de algunos servicios administrativos y creación de las Coordinaciones Educativas a nivel municipal.

⁶³ Cf. Convenio de coordinación de las funciones educativas de la Secretaría de Educación Pública del Estado y la Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala. (mimeo)

Sin embargo, estos acuerdos nunca fueron publicados oficialmente ni puestos en vigor. Sin duda el ambiente político era el menos indicado para ello: por un lado, la tensión del movimiento magisterial, que en sus momentos más álgidos llegó incluso a plantear la destitución del gobernador; por el otro, los conflictos desarrollados por varias localidades a fin de obtener su reconocimiento como municipios, que llegaron a presentar incidentes de violencia. Según versión de altos funcionarios de SEPE-USET, el proyecto se detiene para no dar pie a que fuera retomado por el MBM, dándole un sentido más radical, como el de autonomización municipal.⁶⁴ Aunque la posición general del MBM está en contra de los procesos descentralizadores que fragmentan la unidad del SNTE, al parecer hubo la intención por parte del dirigente del movimiento de aprovechar la política de desconcentración a nivel municipal para dirigir el servicio educativo en el municipio de Huamantla, de donde es oriundo y donde existe, desde la desconcentración de la SEP, un módulo regional de servicios.

Una más de las razones que llevaron al congelamiento del proyecto de desconcentración fue la oposición de la burocracia sindical del SNTE.⁶⁵ En referencia a los acuerdos y al convenio citados anteriormente, el Comité Ejecutivo de la Sección 31 se expresaba de esta manera, en ocasión de la discusión de un anteproyecto de Ley de Educación para Tlaxcala:

durante los meses de mayo y junio del presente año, el Gobierno del Estado conjuntamente con la USET ha realizado una serie de “municipalizaciones” del sector educativo, llamándoles coordinaciones municipales, sorprendiendo a la sociedad entera y fundamentalmente al magisterio por lo extraño y sorpresivo de actuar (*sic*). Lo anterior es considerado por nosotros como actos de carácter ilegal en virtud de que la Ley de Educación Pública del Estado de Tlaxcala que se encuentra vigente no establece al Ejecutivo del Estado facultades de ese tipo y en dicha Ley no se encuentra contemplada la creación de dichas coordinaciones y por lo tanto no es posible que en base a esta Ley se haya expedido reglamento alguno; si bien es cierto que el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado está

⁶⁴ Hay que hacer notar que éste es el momento en que varios municipios chiapanecos luchan por su autonomía política.

⁶⁵ Entrevista con el Srio. Gral. de la Sección 55 del SNTE, Profr. Efrén Ricardo Oropoeza.

facultado para hacer convenios, éstos siempre deben realizarse dentro de los límites que la misma Ley permite, convenios con los Municipios que se han mantenido ocultos y que no se han dado a conocer a este órgano sindical por ningún medio; por lo tanto, no es posible fundamentar un acto jurídico administrativo en una futura Ley que aún ni siquiera tiene la categoría de iniciativa, puesto que la ley debe pasar por un proceso legislativo y aplicarse en actos futuros y no pasados.⁶⁶

¿En qué se fundaba tal rechazo? Los argumentos vertidos por la organización sindical fueron de distinto tipo:

1. No se necesitaban tales coordinaciones dada la situación geográfica, económica, política y social del estado (sin especificar cuál era ésta). Su creación sólo vendría a hacer los trámites administrativos más lentos y complejos.
2. No es posible la instalación de dichas coordinaciones educativas municipales dentro del marco jurídico vigente, ya que la actual Ley de Educación Pública del Estado de Tlaxcala no otorga al gobierno del Estado facultades para crear coordinaciones de ese tipo.
3. Esta iniciativa viola la Ley General de Educación y los convenios signados en el marco del ANMEB, en el sentido de que quien recibe los servicios educativos federalizados y asume la responsabilidad por ellos es el gobierno del Estado.
4. Una municipalización vendría a duplicar funciones entre las Coordinaciones Educativas municipales y las jefaturas de sector y supervisiones de los diversos niveles educativos.
5. Lo que en realidad esconde esta iniciativa es la pretensión de “atomizar o pulverizar al SNTE”.⁶⁷

Con seguridad, eran las cuestiones apuntadas en los números 4 y 5 las que eran centrales para el SNTE. El recelo no era para menos, ya que en el *Manual de Organización Tipo* de las Coordinaciones Educativas a nivel municipal, que se encontraba en elaboración por la Comisión Interna de Administración y Programación, se señalaban entre los objetivos específicos de estas Coordinaciones: “Apoyar a la USET en la programación y organización de los servicios educativos y de apoyo desconcentrados, así como en el

⁶⁶ SNTE, Sección 31, “Análisis del Anteproyecto de Ley de Educación Pública en el Estado de Tlaxcala” (mimeo) p. 3.

⁶⁷ Ver *ibídem*, pp. 2-3.

trámite de las incidencias del personal adscrito a los centros de trabajo ubicados en el municipio de su competencia”, además de: “Elevar la eficiencia del sistema educativo dentro del municipio acercando los servicios al mismo, para ahorrar gastos de traslado y evitar el ausentismo de los docentes en sus centros de trabajo”.⁶⁸

Con base en lo anterior, a las Coordinaciones Educativas correspondía el administrar los recursos humanos, materiales y financieros destinados a los servicios educativos desconcentrados; y vigilar el cumplimiento de la normatividad relativa a la admisión y tramitación de incidencias de personal, entre otras funciones.

Las secciones sindicales resultaban afectadas en diversas formas por la instalación de estas Coordinaciones municipales. En primer lugar, la desconcentración territorial acercaba las oficinas administrativas a los maestros de cada municipio, debilitando la función de gestión (intermediación) de las secciones sindicales. Por otra parte, afectaba a la unidad seccional al multiplicar el número de interlocutores (al secretario y director de la USET se sumaban los 60 coordinadores municipales). Pero además, se afectaba a supervisores y jefes de sector (miembros del sindicato con mando operativo dentro de la estructura de la burocracia de educación) al asignarse tareas propias de su cargo al personal adscrito a las nuevas coordinaciones, con un nombramiento de plaza de confianza y un perfil que podría ser no normalista, como el de Licenciado en Administración. Por ejemplo, el Subcoordinador de Educación Básica tendría como responsabilidad “coordinar, supervisar y evaluar los servicios educativos desconcentrados en el municipio”.⁶⁹

Hay que hacer notar un cambio importante en el planteamiento de la desconcentración que va de los acuerdos al *Manual de Organización*: en aquéllos se

⁶⁸ USET. Comisión Interna de Administración y Programación. *Coordinación Educativa a Nivel Municipal. Manual de Organización*, p. 11.

⁶⁹ *Ibidem*. En otra versión de este mismo Manual de Organización se señalaba como propósito del puesto: “Detectar los problemas y desviaciones que se presenten en la educación básica para proponer los ajustes que procedan o turnarlos a las áreas correspondientes”.

hablaba de la desconcentración de algunos servicios *administrativos*, mientras que en éste se trata de la desconcentración de los servicios *educativos* en los niveles citados. Otra implicación interesante es que las Coordinaciones Educativas, bajo dependencia directa de la USET, colocan en la misma situación al subsistema estatal y al subsistema transferido: no bajo la responsabilidad de la SEPE, de competencia estatal, sino del aparato administrativo que representó la extensión del control federal en el estado en los años ochenta.

Es evidente en el documento al que hemos hecho referencia el trato receloso que las autoridades de educación brindan al trabajo de supervisores y jefes de sector, con referencias frecuentes al incumplimiento de la normatividad y al ausentismo. No tenemos noticia de acciones de presión por parte de las secciones 31 y 55, sin embargo, algo debe ocurrir en los entretelones de la política para detener iniciativas que, como la de desconcentración estaban a un paso de echarse a andar.

Más allá de la puesta en práctica del proyecto de desconcentración, que como tal no implicaba el traspaso de la responsabilidad educativa a los municipios como entidades políticas, sino a los coordinadores municipales como funcionarios de la misma estructura institucional estatal (y que por tanto no se trataba propiamente de una *municipalización*, aunque ésta fue la denominación con que se conoció al proyecto), los presidentes municipales han ido cobrando mayores atribuciones. Por ejemplo, en Apizaco, la presidencia municipal absorbió el Módulo de servicios que ahí operaba. En otros casos, los presidentes municipales, algunos de ellos profesores y dirigentes sindicales, se sienten con atribuciones para ejercer funciones de vigilancia del personal docente de sus escuelas; y en otros casos más, distraen recursos del mantenimiento de los planteles educativos para efectuar otro tipo de obras. Esta situación es motivo de un amplio descontento entre el magisterio, tanto de signo institucional como disidente.

En 1995 el programa de Municipalización de la Educación se echa a andar con contenidos mucho más acotados: en ese año se transfiere a los municipios la operación de los programas de Escuela Digna, Infraestructura Educativa y Mantenimiento Preventivo. Finalmente, ya en 1996 el proyecto de municipalización se reduce a un decreto de desincorporación del dominio público del Estado, y en favor de los municipios, de todos los bienes muebles e inmuebles destinados a la prestación de los servicios de educación básica, normal, especial y misiones culturales, tanto los que le fueron transferidos al estado en 1992 en virtud del ANMEB, como todos aquellos que el estado hubiera adquirido por otra vía.⁷⁰

De este modo los municipios quedan encargados del mantenimiento y conservación de los bienes muebles e inmuebles transferidos y de la regularización de los títulos de propiedad correspondientes. Asimismo, se signó con el Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas (CAPFCE) un acuerdo de descentralización de la obra de construcción de nuevas escuelas de los niveles de preescolar, secundaria y educación especial, por los que la inversión es ejercida directamente por los municipios.

El marco legal de la educación en Tlaxcala

De la misma manera en que se filtró el proyecto de desconcentración, pero esta vez sin autoría específica, apareció en la escena pública de Tlaxcala, sin carácter oficial, un Anteproyecto de Ley de Educación Pública el Estado de Tlaxcala que sustituiría a la vigente, que data de 1986.

De manera inmediata, el SNTE prepararía una respuesta de la cual hemos citado ya sus consideraciones respecto a la municipalización. Pero hay otros puntos que para la organización sindical debían quedar especificados.

⁷⁰ Cf. Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. Decreto núm. 33. *Periódico Oficial del gobierno del Estado de Tlaxcala*. Tlaxcala, 29 de mayo de 1996, tomo LXXIX, segunda época, número 22, p. 8.

El texto del Anteproyecto sigue aproximadamente la estructura de la Ley General de Educación, pero omite el enunciado de ciertas disposiciones fundamentales, presumiblemente por estar contenidas en aquella Ley, de la que se declara en estricto apego. Para el SNTE sin embargo siempre ha sido importante que la gratuidad y la laicidad de la educación que imparta el Estado queden plasmadas literalmente, lo mismo que la obligación del Estado para ofrecer la educación básica y normal.

La pugna del SNTE contra este anteproyecto se centraría en dos aspectos: por un lado, en su capítulo tercero, “De las autoridades municipales”, ese texto incluía ya el sustento jurídico de la política de desconcentración. El Artículo 11 de esta iniciativa señalaba:

Artículo 11. La Secretaría de Educación Pública hará lo conducente para que en cada municipio opere una Coordinación Educativa a nivel municipal, con la estructura orgánica y ocupacional que aquella determine.

El personal designado para laborar en dicha coordinación no será afectado en sus derechos laborales.

A partir de que sea instalada la Coordinación Educativa en el Municipio correspondiente, será el Ayuntamiento quien se responsabilizará de los servicios educativos que en su Municipio se presten.

Hay que notar, en referencia a este artículo, que hay ya una implicación directa de las autoridades municipales en la responsabilidad por los servicios educativos, es decir, se involucra a una entidad jurídica diferente de la SEPE-USET, por lo que en este caso no se trataría sólo de una desconcentración administrativa, además, hay que subrayar la intención de transferir las relaciones laborales de los trabajadores de la educación a las Coordinaciones municipales. El artículo no especifica qué niveles educativos quedan bajo responsabilidad del municipio, por lo que una interpretación radical podría sugerir que se trata de todos, de educación inicial a superior.

El otro aspecto que el SNTE defendería se refiere a los puntos conquistados en la discusión de la Ley General de Educación, que en el anteproyecto no aparecen: la obligación del Estado de otorgar un salario profesional a los maestros, vivienda digna y mejoramiento económico, así como la revaloración social del magisterio. Pero sobre todo, falta en los transitorios del anteproyecto de Ley, como sí está en la Ley General de Educación, el reconocimiento al SNTE de la titularidad de la relación colectiva de trabajo. Dice el SNTE:

Importante es señalar que en ninguna parte del Anteproyecto de Ley de Educación Pública del Estado de Tlaxcala aparece el reconocimiento expreso a la titularidad que el SNTE tiene en los derechos colectivos e individuales de los trabajadores de la educación. 'Olvidando' que debe respetar el Gobierno del Estado su propia palabra y cumplir sus compromisos, pues en 1992 en el mes de mayo el Gobierno del Estado suscribió junto con el Gobierno Federal y el SNTE el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica, y como consecuencia de esto firmó los convenios Federación-Estado y Estado-SNTE, donde se encuentra, totalmente claro, el reconocimiento a la titularidad que el SNTE tiene de las relaciones colectivas de trabajo; por lo visto, como ya se ha mencionado, la intención que tiene el Gobierno del Estado es el (sic) de desintegrar a nuestra organización sindical, contraviniendo también el espíritu de la Ley General de Educación...⁷¹

Esta preocupación del sindicato, que había surgido desde los primeros intentos de las políticas de desconcentración y descentralización a nivel nacional, aparece con fuerza en Tlaxcala —a pesar de que en el contexto nacional se considera desterrada la amenaza de fragmentación del SNTE como efecto de la política de descentralización— no sólo por la existencia de otros sindicatos independientes que afilian a maestros del estado, sino por la división interna que la disidencia magisterial ha provocado en sus filas y la inestabilidad que de ello ha derivado.

El paralelismo sindical

⁷¹ SNTE. Sección 31. “Análisis del Anteproyecto de Ley de Educación Pública en el Estado de Tlaxcala”. (mimeo) p. 5.

1994 fue el año de la gran movilización magisterial. Su actuación se dio en dos terrenos: la lucha económica —que consiguió importantes logros, como ya se apuntó—⁷² y la lucha política por la democratización del SNTE, en torno a la cual se desarrollaron importantes acciones.

Una vez que el movimiento opositor logró que se emitiera la convocatoria a los Congresos Seccionales Extraordinarios, la acción de los maestros disidentes se orientaría entonces a ganar delegados al Congreso, sin embargo, los institucionales pondrían en juego todos sus recursos para evitar el nombramiento de delegados simpatizantes al movimiento.⁷³ Finalmente tiene lugar, el 19 y 20 de enero de 1995, el Primer Congreso Extraordinario de la Sección 31. En medio de ásperas discusiones, casi al final del día 20, los institucionales abandonan el recinto, cambian de sede la sesión extraordinaria y eligen como secretario general al Profr. Albino Mendieta Cuapio. Por su parte, los maestros disidentes, considerando esta acción ilegal, fuera de tiempo y de la norma estatutaria, deciden constituir un *Comité Seccional Democrático* que es presentado ante las autoridades educativas y que empezaría a operar de manera paralela al Comité Seccional reconocidos por el SNTE y las autoridades educativas y laborales del estado, con todas las carteras y funciones de éstos, bajo el concepto de que son ellos, y no los institucionales o *charros*, como ellos los denominan, quienes se ajustan a la legalidad.

También en la Sección 55 las bases del movimiento crearon su propio *Comité Seccional Democrático*, al considerar el desarrollo del Tercer Congreso Extraordinario

⁷² De manera detallada, las conquistas económicas del movimiento fueron: cinco días de sueldo por el Día del Maestro; cinco días más como bono de productividad, con lo que se alcanza 15 días adicionales al aguinaldo; un bono anual permanente de 750 pesos para los trabajadores de apoyo; diez hectáreas de terrenos urbanos de calidad para el “Programa Especial de Fomento a la Vivienda”; compensación equivalente al sueldo base del maestro para el arraigo del mismo en escuelas unitarias y bidocentes; un apoyo de 5 mil pesos al personal de supervisión para la adquisición de vehículo; construcción de dos Centros de Desarrollo Infantil; y el otorgamiento de tres hectáreas y 500 mil pesos para la construcción de un centro de recreación y deporte.

⁷³ Los maestros disidentes hablan de amenazas, el ofrecimiento de plazas y otros mecanismos de presión hacia la base.

de la Sección 55 y el proceso de elección del nuevo CES institucional, encabezado por el Profr. Luis Carlos Rosete Carrera, plagado de irregularidades y sobre todo como una imposición del CEN. Tanto en el Sección 55 como en la 31 se produjo un gran descontento en contra de los representantes del CEN enviados para mediar en el conflicto⁷⁴ y no aceptaron su propuesta de integrar a representantes del MBM en el CES institucional, en lo que consideraban una acción oportunista y *neocharra*.⁷⁵ Además de los *CES democráticos*, se incorporó a la nueva organización sindical la Asamblea Plenaria como órgano de dirección colectiva.

Lo que es de destacarse en el desarrollo de estas instancias de representación paralelas es el trato que aparentemente han recibido del gobierno de José Antonio Álvarez Lima. Éste se ha abierto al diálogo y la negociación con ellos, aunque sin reconocerles personalidad jurídica. La disidencia magisterial ha logrado por su fuerza ser escuchada y tomada en cuenta como interlocutor, si bien el reconocimiento oficial se da a la representación formal del magisterio.

Así, el movimiento levanta constantemente sus demandas y las negocia con las autoridades educativas, pero éstas dan respuesta oficial a los CES reconocidos oficialmente. Como quiera que sea, el movimiento disidente ha constituido una fuerte presión para mejorar las condiciones salariales y laborales de los maestros tlaxcaltecas. Por ejemplo, una de las demandas iniciales y constantes del movimiento fue el otorgamiento de un aguinaldo de 90 días a los trabajadores de la educación de Tlaxcala; el ofrecimiento del gobierno fue ir avanzando gradualmente con cinco días adicionales por año, de manera que para diciembre de 1998 serán ya 75 días de pago de aguinaldo los que reciban los maestros tlaxcaltecas. Otro logro ha sido la construcción (en

⁷⁴ Estos representantes del CEN del SNTE fueron el Profr. Tomás Vázquez Vigil (actual secretario general del sindicato) y el Profr. Miguel Alonso Raya (líder de la corriente Nuevo Sindicalismo).

⁷⁵ Esto según versión del MBM, en *La Clase*, El movimiento se define en contra del *charrismo*, el *oportunismo* y el *reformismo*. Particularmente en la Sección 55, se sostiene una política sindical clasista. Cf. *La Clase*, núm 1, octubre de 1995.

proceso) de la primera unidad habitacional del magisterio, para lo cual realizan ellos mismos la gestoría correspondiente, en cuanto a créditos, con el ISSSTE Y Pensiones Civiles del Estado.

En 1995 continuó dándose respuesta, dentro de las posibilidades presupuestales, a las demandas del magisterio. En el mes de mayo se autorizó un incremento del 4% al sueldo tabular del personal docente retroactivo al 1 de enero, y de 12% a partir del 16 de mayo, en tanto para el personal de apoyo y asistencia a la educación los aumentos fueron de 7% y 13.2% respectivamente, además de que se recorrió al alza un nivel salarial para todos los puestos del catálogo institucional. Se creó el concepto fortalecimiento a la actividad docente, que significó otorgar un 3% de sobresueldo al personal docente de educación básica, además del incremento de 100% a las percepciones por concepto de licenciatura, maestría y doctorado. A los supervisores, inspectores y jefes de enseñanza, se otorgaron 200 pesos mensuales adicionales de compensación, en tanto al personal de apoyo a la educación básica transferida se aumentó en 70% el estímulo por años de servicio.

Apenas cuatro meses después, en septiembre de 1995, se otorgan nuevos beneficios: incremento de cuatro días a la prima vacacional de los docentes para totalizar 10 días anuales, en dos pagos; 5 días más como estímulo a la productividad, para totalizar 20 días anuales, pagados en dos exhibiciones; un pago de 10 mil pesos al personal docente al momento de su jubilación. Para el personal de apoyo y asistencia a la educación, un incremento en el bono de despensa y una ayuda económica para compra de útiles escolares; y para otras categorías, apoyos específicos, como creación de dos nuevas categorías para las trabajadoras sociales transferidas, tres horas más a las plazas iniciales del personal docente de educación física, artística y tecnológica, para llegar a 22.

Desde diciembre de 1995 se impulsa por parte de la CNTE una nueva movilización a nivel nacional. Para ello tiene lugar los días 17 y 18 de ese mes el Foro Nacional de la CNTE, que produce un plan de acción único y nacional, un pliego petitorio único, así como una comisión negociadora única para las 23 secciones involucradas y declaradas en marzo de 1996 en Asamblea permanente.

No obstante que la negociación tiene lugar con las respectivas autoridades educativas en cada estado, la misma presión opositora de años anteriores hace que en 1996, también en un marco de limitación presupuestal, en Tlaxcala se otorgue al personal docente de educación básica y normal un cambio al tabulador de la zona económica II, con lo que sus percepciones se incrementaron en 6.5%; para el personal docente de educación básica se creó el concepto de Servicios cocurriculares por el que se otorga la cantidad de 152 pesos mensuales para las plazas por hora-semana-mes; se incrementaron tres horas a las plazas del personal docente de educación artística y tecnológica; se aplicó un nuevo factor al salario del personal directivo y de supervisión de educación secundaria para establecer un despegue salarial propio; y se instalaron cinco Centros de Formación Docente para apoyar las actividades del *Programa Nacional para la Actualización Permanente del Magisterio*.

El gobierno de Álvarez Lima tuvo que acceder, en la medida de sus posibilidades, a las demandas del magisterio. Con motivo de su cuarto informe de gobierno, el gobernador expresaba:

Seguiremos atendiendo las demandas del magisterio. Son legítimas. El Gobierno las ve con simpatía. Solicitamos a los profesores que en la lucha por mejorar sus condiciones de vida, se actúe con madurez y responsabilidad para no dañar a la educación. Los exhortamos a mantenerse como los principales agentes del cambio social y los conductores privilegiados de la modernización educativa, en beneficio de los niños, de los jóvenes y del Estado.⁷⁶

⁷⁶ Álvarez Lima, José Antonio. *Cuarto informe de gobierno*. Tlaxcala, 1996.

Con sus pronunciamientos políticos de ese año, el MBM se sumaría a la oposición del SNTE tanto a la llamada municipalización como a la iniciativa de ley estatal de educación. Además, otra cuestión que se planteaba en conjunto con las corrientes disidentes al interior del SNTE como sindicato nacional era la de las reformas a la Ley del ISSSTE, y ya particularmente, los cambios que se estaban dando en Pensiones Civiles, como el cierre de la tienda y la pretensión de crear el Instituto de Seguridad Social de Tlaxcala.

Estabilización sin cambio organizativo

Después de los fuertes conflictos de 1994 y 1997, el ámbito educativo vive una tensa calma. El gobierno logra la estabilización política a partir del reconocimiento *de facto* de las Secciones *Democráticas* del SNTE. Por otra parte, a efecto de lograr un equilibrio en el terreno sindical y tener a las secciones institucionales del SNTE como un contrapeso al movimiento disidente, el gobierno ha tenido también que dejar de lado cualquier transformación importante en el sistema educativo estatal. Un factor importante de conciliación con el SNTE institucional fue el nombramiento en 1997 del Profr. Joel Molina Ramírez, ex dirigente sindical, como Secretario de Educación en el estado, con lo que la imbricación de la organización sindical con las estructuras directivas del sector educativo llega a su más alto nivel.

La división político-ideológica al interior del movimiento disidente del SNTE

Para finales de 1997 el MBM se había sostenido en lucha por cuatro años consecutivos, una experiencia difícil de lograr. Sin embargo, empezaban ya también a hacerse más evidentes sus dificultades (sobre todo en el terreno financiero y organizativo: la mitad de los miembros del CES se vieron obligados a reincorporarse a su puesto de trabajo) y división interna. Particularmente en la *Sección 55 Democrática*, era frecuente desde 1996 encontrar en su órgano informativo críticas, autocríticas y llamados a la participación. Por ejemplo:

Hoy vemos cómo el Comité Democrático Sección 55 se ha olvidado que la fuerza radica en sus bases, dedicando más atención al trabajo burocrático sin hacer visitas periódicas a las escuelas de las diferentes zonas. Pedimos a este Comité organice asambleas delegacionales periódicamente donde se informe y se analicen las actividades a realizar.⁷⁷

O bien,

⁷⁷ “La voz de la base”, en *La clase*, año I, núm. 4, marzo de 1996, p. 4.

Los Seccionales democráticos somos instrumentos de lucha, un logro del movimiento que corresponde a la base, y en la defensa de esta instancia se comparte la responsabilidad entre la dirección del movimiento y los maestros. En este renglón hacemos el señalamiento que a diferencia de la Sección 31, en la Sección 55 Democrática hace falta consecuencia en el trabajo, sobre todo en las actividades que conllevan hacia la consolidación del movimiento magisterial. Sin embargo, no se ha tomado con seriedad el papel que debemos desempeñar como dirigentes en la lucha por la democracia —sin confundir la lucha política con la gestoría—, debido principalmente a que no nos hemos vinculado estrechamente con la base, ni ésta nos ha exigido que le rindamos cuenta de manera periódica y sistemática.⁷⁸

Se plantea entonces la necesidad de reorganizar la estructura de la sección, tarea que sin embargo no se realiza. Ya para finalizar los tres años reglamentarios de permanencia de los CES, se abre una nueva coyuntura para el MBM, que hace emerger un factor de división interna. Frente al proceso de sucesión de las dirigencias sindicales, la Sección 31 Democrática levanta la bandera de convertirse en una nueva sección del SNTE, en tanto, la Sección 55 Democrática reafirma su posición de plantearse la democratización de las estructuras ya existentes, sin crear otras nuevas que podrían debilitar la unidad del magisterio.⁷⁹

Sin embargo, la Sección 55 Democrática actuaría de manera errática. En octubre de 1997, como resultado de su Primer Pleno Estatal Democrático, se decide contender con una planilla en el Congreso Estatutario (institucional), sin embargo, para el mes de noviembre llama a conformar un nuevo *Comité Ejecutivo Seccional Democrático* en un congreso democrático de la Sección 55, en contra de los llamados *Comités de composición*, bajo el argumento de que “el charrismo sindical jamás se podrá quitar las ataduras que lo unen a la política del mal gobierno, su función será siempre la de controlar a los trabajadores para someterlos al patrón”, por lo que no se le puede entregar un instrumento de lucha creado por las bases.⁸⁰

⁷⁸ “Balance del Comité Ejecutivo Seccional 55 Democrático”, en *La clase*, año I, núm. 4, marzo de 1996, p. 6.

⁷⁹ Se trata de una de las discusiones más importantes al interior de la CNTE: el paralelismo o la composición.

⁸⁰ *La Clase*, época 2, núm. 11, noviembre de 1997, p. 3.

Sin embargo, el doble juego se advierte en el mismo documento en que se da noticia de la toma de protesta de los nuevos Comités Democráticos de las secciones 31 y 55: se reconoce que el cambio de estrategia obedeció a “las condiciones actuales del movimiento de las bases magisteriales de la Sección 55 Democrática y al incumplimiento de los acuerdos”;⁸¹ afirman no estar de acuerdo “con la posición que eterniza el paralelismo de las secciones”;⁸² y se plantea reforzar la estructura de la sección, creando Comités de Lucha por escuela y delegación sindical para poder arribar en mejor situación al Congreso Estatutario del 2001.

En marzo de 1998 entran en funciones los nuevos Comités Seccionales Democráticos, elegidos en febrero de 1998 (a la par que los Comités institucionales del SNTE).⁸³ Aunque existen las diferencias ideológicas, entre las secciones 31 y 55 Democráticas se da la unidad en la lucha. En marzo de 1998 se produjo una reunión de ambas secciones donde se tomaron acuerdos de respeto mutuo, en reconocimiento de dos proyectos distintos, y en pro de la unidad. Con sus diferencias,⁸⁴ ambas vertientes del Movimiento de Bases Magisteriales participan de manera conjunta en las movilizaciones locales y en las coordinadas por la CNTE.

Por lo pronto, el gobierno de Álvarez Lima está próximo a concluir. Es muy difícil que con lo complicado de la situación se intenten nuevos caminos en torno a la

⁸¹ *La Clase*, año 4, núm. 12, marzo de 1998, p. 6.

⁸² *Loc. cit.*

⁸³ También por estas fechas tendría lugar la sucesión del CEN del SNTE. Entre sus integrantes, como secretario de organización y derechos laborales VII quedaría el ex secretario general de la Sección 31, Profr. Albino Mendieta Cuapio.

⁸⁴ Un motivo más de desacuerdo entre las secciones democráticas es su posición frente a los procesos políticos del estado. Ante la inminencia de las elecciones para gobernador, la Sección 31 Democrática tuvo una participación activa: su principal dirigente, Manuel Campos se postuló como precandidato a gobernador por el PRD, aunque finalmente no obtuvo la candidatura. La Sección 55 Democrática, por el contrario, se muestra contraria a la lucha político-electoral, fiel a la línea *clasista*, de corte maoísta, de que es la acción de las masas la que produce los cambios. Pasado este proceso, los integrantes de la Sección 31 Democrática resolvieron que era preferible mantener a la organización independiente de los partidos políticos.

reestructuración del sistema educativo. Posiblemente con el reposicionamiento de fuerzas políticas que suele tener lugar con el cambio de gobierno pudiéramos observar alguna nueva iniciativa.



CAPÍTULO 5

Análisis y conclusiones

Después de al menos dos intentos no logrados en plenitud para reorganizar el sistema educativo nacional con base en una reforma administrativa que ensayó primero la desconcentración y después la descentralización de los servicios educativos a nivel básico entre finales de los años setenta y principios de los noventa, en 1992 la federalización de la educación básica y normal, contemplada como una estrategia de modernización, vino a representar un paso firme en ese sentido.

El *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* fijó un marco general para la política que se seguiría en cada una de las entidades federativas (excepción hecha del Distrito Federal), aunque lo que en cada una de éstas se produciría respondería a condiciones y problemáticas propias.

En este trabajo pretendimos comprender y contrastar la forma en que se ha venido implementando la política de federalización de la educación básica en dos estados de la República Mexicana que han mostrado diferentes pautas de integración de su sistema educativo estatal a raíz de la federalización, para poder observar la recomposición de las relaciones políticas, laborales y sindicales entre sus principales actores: la burocracia del servicio educativo y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Además de las relaciones entre estos actores, la temática de estudio implicaba hacer una consideración de la redistribución de poder que al interior de cada uno de estos actores hubiera propiciado la política de federalización de la educación básica como una medida de descentralización de la administración educativa.

A continuación se presenta un cuadro que esquematiza los principales elementos de comparación en los dos casos considerados:

ESQUEMA COMPARATIVO

	GUANAJUATO	TLAXCALA
Contexto político	Gobierno de oposición, reivindicador del federalismo	Gobierno estatal inserto en la tradicional relación centralista estado-federación
Condiciones previas del sistema educativo estatal	Dimensiones importantes; planeación educativa estatal ligada a proyectos propios; grave rezago educativo y escolar, pero con indicadores de eficiencia mejores que en el subsistema federal	Extensión poco importante; dependencia de la planeación educativa federal; indicadores educativos de equidad y eficiencia favorables
Características de la burocracia educativa	Marcadas diferencias entre la burocracia educativa estatal y la ex federal. Burocracia estatal como un actor central, propositivo e innovador. Desplazamiento de la burocracia tradicional normalista por una burocracia “especialista” (académica)	Burocracia estatal subordinada técnicamente a la burocracia federal, pero con resguardo de sus ámbitos de competencia. Cuadros sindicales en los mandos administrativos
Condiciones laborales de los trabajadores de la educación	Prestaciones de seguridad social mejores para los trabajadores estatales que para los federales	Prestaciones de seguridad social mejores para los trabajadores estatales que para los federales
Los maestros y el sindicalismo magisterial	Maestros formados en Normales estatales de tradición; SNTE: dos secciones con culturas magisteriales diferentes	Maestros formados en Normales federales; multiplicidad de sindicatos magisteriales y división al interior del SNTE
Modelo de organización institucional	<i>Fusión</i> de la institución estatal rectora y el organismo descentralizado	<i>Coordinación</i> entre un organismo rector y un organismo descentralizado, con <i>unidad de mando</i>
Atribuciones del gobierno municipal	Funciones administrativas y de planeación de la infraestructura educativa	Construcción, mantenimiento y equipamiento de escuelas; intento frustrado de transferir competencias administrativas
Comportamiento sindical	Alianza estratégica entre las secciones sindicales del SNTE. Negociación combinada con presión	Negociación en un clima de tensión extrema originada por el <i>paralelismo sindical</i> y el movimiento de base
Reorganización de la supervisión	En revisión	Suspendida

Así distinguimos que Guanajuato es uno de los pocos casos en la República Mexicana cuya reorganización del sistema educativo estatal produjo la fusión de los cuerpos institucionales preexistentes —federal y estatal— como parte de un amplio movimiento de reforma educativa que ha debido realizar una revisión de sus componentes principales para hacer viable una operación del proyecto, pero que de esta forma varía su contenido y orientación originales; mientras que Tlaxcala, como la mayoría de los casos en la República, ha seguido el esquema de mantener en paralelo una institución encargada de los servicios educativos de sostenimiento estatal, junto con un organismo descentralizado responsable de los servicios transferidos que no pudo avanzar en un proyecto de municipalización de la educación.

¿Qué elementos han contribuido para delinear una y otra situación? En primer lugar, la configuración política local y su inserción en la política nacional. En el caso de Guanajuato, la federalización de la educación básica es echada a andar y es continuada por gobiernos ajenos al partido político que por décadas hegemonizó la política local y nacional. Los gobiernos panistas de Carlos Medina, primero, y de Vicente Fox, después, retomaron la educación como una de las prioridades de su agenda política, congruentes con lo que ha sido la plataforma ideológica de su partido. Pero además, la ocasión se presentaba propicia para avanzar en pro de otra de sus banderas políticas fundamentales: el federalismo. De ahí que se haya apoyado un proceso de reorganización administrativa que transformó a fondo la estructura del sistema educativo estatal, bajo la conducción de la burocracia educativa local, que pudo así implementar un proyecto educativo propio e innovador, a partir de los principios pedagógicos consensados en el discurso académico internacional.

En el caso de Tlaxcala —estado aún considerado un bastión del PRI—, el desarrollo de la política de federalización de la educación básica ha seguido más las pautas delineadas por la burocracia educativa federal que ya desde la implementación de

las anteriores políticas de desconcentración y descentralización había logrado tomar el control del sistema educativo estatal a través de la función de planeación y programación. Podemos pensar que no se ha producido una mayor integración de las dos estructuras institucionales paralelas porque esto alteraría los espacios de poder de la burocracia educativa estatal, que en un estado pequeño difícilmente encontraría nuevas posiciones. El gobierno, por su parte, tiene que dar juego a ambos sectores que en los dos casos se encuentran ligados a la clase política estatal.

Otro factor importante lo constituye el grado de consolidación del sistema educativo estatal anterior a la federalización descentralizadora. En Guanajuato, los años previos a la federalización de la educación básica y normal fueron años de una activa labor en pro de la calidad de la educación, además del esfuerzo por expandir la cobertura, sobre todo a las regiones más desfavorecidas del estado. El grave rezago educativo y escolar de Guanajuato fue enfrentado con un equipo bien preparado, con un proyecto claro y definido, que encontró el apoyo gubernamental para conducir el sistema educativo estatal que incorporó los servicios federales transferidos.

Por su parte, en Tlaxcala el sistema educativo estatal era pequeño y dependiente de los lineamientos federales. En términos generales, la situación relativamente favorable de los indicadores educativos de la entidad no hacía urgente la necesidad de intentar proyectos alternativos por iniciativa local. Con la federalización de la educación básica, la burocracia educativa federal parece haber avanzado en el control de los servicios educativos en la entidad, ya que sus áreas de planeación y evaluación tienen competencia para la totalidad de los servicios educativos públicos en la entidad, ya sean de origen estatal o federal. Sin embargo, los intereses propios de la burocracia educativa estatal han logrado la persistencia de un cuerpo institucional que si bien en los hechos no domina la operación, y mucho menos la dirección de la educación básica en el estado, formalmente constituye el órgano rector de las mismas.

En el plano sindical, el SNTE a nivel nacional había negociado ya —y así quedó plasmado en el ANMEB y en los convenios particulares que le dieron sustento— la garantía de los derechos laborales adquiridos y la titularidad de las relaciones colectivas de trabajo en cada entidad federativa, cuyos gobiernos asumieron la condición de patronos sustitutos de la SEP en la relación laboral con los trabajadores de la educación. En los casos que tratamos, sin embargo, si bien la condición salarial es la misma para todos los casos por efectos de la negociación centralizada y adoptada subordinadamente en los estados, la negociación local de las secciones estatales había logrado mejores prestaciones de seguridad social para los trabajadores estatales que para los federales, sujetos a distintos regímenes de seguridad social, también preservados por el ANMEB.

En este sentido podemos decir que lo que el CEN del SNTE garantizó a nivel central en ese acuerdo fue la preservación del *status quo* laboral y sindical, de forma tal que todo aquello que resultara de los afanes reestructuradores desatados por la federalización fuera producto de la correlación de fuerzas a nivel local. En el caso de Guanajuato, esta diferente condición de los trabajadores federales y estatales no obstaculizó la fusión y reorganización del aparato institucional de educación, si bien en Tlaxcala se cita como uno de sus principales impedimentos.

Tanto en Guanajuato como en Tlaxcala, el discurso con el que los distintos actores recogen la política de federalización de la educación básica es el de la elevación de la calidad de la educación. En este punto la consigna es general, es el sustrato común del que se desprenden las distintas orientaciones en torno a lo que debe hacerse para mejorar la educación que se imparte en los estados y el papel que toca a sus diferentes protagonistas. Hay que reconocer entonces el importante papel que en los procesos de reforma han tenido el discurso académico, los expertos en educación y las agencias internacionales en la conformación de un sustento de legitimidad para las políticas que se emprenden en pro de la modernización del aparato educativo. Sin

embargo, el grado de coherencia y consistencia con el que este discurso es retomado suele ser distinto.

El proyecto educativo que estructuraría la reforma integral en Guanajuato presentaba una orientación de contenido democrático que fomentaba la participación comprometida de los distintos actores involucrados en la educación, desde una perspectiva que partía de la escuela como el eje aglutinador de la acción educativa.

En Tlaxcala se observa menos un discurso educativo propio, se recogen los objetivos y lineamientos de la modernización educativa planteada a nivel central y si acaso se pone el acento en el apoyo de la tecnología a la educación. A últimas fechas parece intentarse una recuperación de los planteamientos del proyecto escolar —eje de la transformación educativa en Guanajuato— sin que forme parte —como en aquel caso— de un plan global de reestructuración de la gestión educativa.

En los dos casos aquí estudiados la estrategia de reestructuración apuntó hacia uno de los puntos nodales de la estructura sindical: la supervisión. Para ello, el recurso fue la redistribución de funciones y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, impulsando la participación del municipio. Si bien la federalización de la educación básica y normal fue aceptada por el SNTE a nivel nacional y por sus secciones en lo particular, gracias al cobijo que les representó el ANMEB, la llamada *municipalización* (que en cada caso respondía a proyectos distintos) recibió el más tajante rechazo de la parte sindical. Ello se debió en primer lugar al modo unilateral de decisión de tal medida y a su carácter de hecho consumado antes de una consulta con el magisterio y su sindicato.

Pero la razón fundamental se ubicaba en el hecho de que la reestructuración de la supervisión, al restarle tareas administrativas al supervisor y encargarlas a personal de confianza de unidades municipales de educación sustraía con ello al supervisor (y con

él al sindicato) el control de los recursos administrativos a partir de los cuales realiza el control laboral y político de la base magisterial.

En ambos casos también, el proyecto tuvo que ser revisado. En Tlaxcala, nunca llegó a plasmarse en la práctica, aunque logró implantar de manera aislada un módulo regional con atención a ocho municipios. En Guanajuato, si bien no hubo pasos atrás en la instalación de las Unidades Municipales de Educación y tan sólo se dio un cambio de nomenclatura que dejó satisfechas a las secciones sindicales, el logro sustancial del sindicato fue acotar, vía la legislación estatal, la participación de los municipios en la educación.

La delimitación de las atribuciones municipales en la educación tiene para el sindicato una importancia estratégica. Representa la garantía de que la federalización de la educación básica no avanzará hasta transferir a los municipios la responsabilidad de la educación básica y aún la relación laboral de los trabajadores de la educación, con lo que el número de interlocutores por la parte patronal seguiría multiplicándose al tiempo que la condición laboral y sindical seguiría fragmentándose y debilitándose. La amenaza de la “pulverización” del SNTE continúa estando presente.

Ciertamente, no deja de estar presente en la reserva sindical hacia la municipalización —que como hemos visto se trataba fundamentalmente de una desconcentración a nivel municipal— la suerte de la educación pública en algunos países de América Latina en los que dicha municipalización dio lugar a una privatización de la educación. El SNTE ha sostenido siempre como parte de sus principios la defensa de la educación pública, como parte del legado histórico de la lucha revolucionaria, aunque también salvaguardando el carácter del magisterio como *profesión de Estado*.

Otro de los factores ante el cual la parte sindical es muy sensible es el de la participación social, particularmente de los padres de familia. Lo que está aquí en cuestión es el reconocimiento del magisterio como profesión legítimamente autorizada

para decidir en torno a su materia de trabajo: la educación. La participación de los padres de familia es vista por los maestros como una intromisión ilegítima tanto desde el punto de vista profesional como laboral. Los maestros se sienten vigilados y sometidos a una doble presión: la de las autoridades educativas y la de los padres de familia. Además, la participación social, traducida las más de las ocasiones en gasto privado para apoyar a las escuelas, representa para el proyecto ideológico del SNTE una violación del principio de gratuidad de la educación y una amenaza en el sentido de una tendencia hacia la privatización de la educación pública.

En estos puntos la posición y actuación de las distintas secciones sindicales de ambos estados ha sido común. Los planteamientos y la argumentación —incluso por parte de la disidencia— corresponden a la postura del SNTE nacional. Lo que ha sido distinto en cada caso es el nivel y el carácter del conflicto: si bien en ambas entidades, como a nivel nacional, la posición de las secciones sindicales es por la negociación, en Guanajuato la oposición de principio de las secciones 13 y 45 al proyecto reestructurador se ha dado de manera abierta y frontal, en tanto en Tlaxcala la oposición de las secciones 31 y 55 se ha dado más bien de manera soterrada, no frontal, dada la delicada situación tanto del gobierno como del SNTE en el estado ante una oposición magisterial que ha probado sus potenciales desestabilizadores.

La federalización de la educación básica en Guanajuato entró, con el cambio de gobierno y la oposición sindical, en una nueva fase de redefinición en que el proyecto es menos claro y el tono de las autoridades más conciliador. Sin la pretensión de que sea el único elemento causal, que nos conduciría a un reduccionismo fácil, podríamos decir que parte de la explicación de este fenómeno tiene que ver con el interés personal del gobernador por neutralizar un conflicto que podría restarle imagen a un declarado aspirante a la presidencia para el año 2000.

Pero no se trata sólo de eso. También entra un juego una concepción política distinta donde el proyecto educativo se aleja de su contenido democrático para dar paso a una concepción de la educación de corte empresarial, donde los valores proclamados en primera instancia son la eficiencia y la competitividad, para cuya consecución es fundamental un discurso del orden y la autoridad.

En tanto, en Tlaxcala la federalización de la educación básica no ha podido tener un despegue, dada la compleja situación política y sindical de este pequeño estado. El intento frustrado de municipalización de la educación parecía ser la manera de salvar la tensión entre la burocracia educativa estatal y la anteriormente federal. La imposibilidad de continuar con este proyecto deja en un aparente *impasse* a la reestructuración del sistema educativo estatal —reforzado por la cercanía del cambio de gobierno—, que tendrá que ensayar nuevas vías para evitar duplicaciones y aumentar su capacidad de coordinación y eficiencia.

Lo que queda claro en ambos casos es que cualquier medida importante que se tome para la reestructuración del sistema educativo estatal tendrá que contemplar la interlocución con las secciones sindicales para dotarla de viabilidad política.

De lo anterior podemos desprender que si bien la política de federalización de la educación básica de acuerdo a los términos en que se firma en el ANMEB tiene una dimensión descentralizadora en el plano administrativo y otra fuertemente centralizadora en los aspectos normativo, de evaluación y de financiamiento, estos márgenes de autonomía pueden ser aprovechados o desaprovechados en mayor o menor medida por los actores locales de acuerdo a la configuración política que se delimite.

En el caso de Guanajuato la política de federalización de la educación básica posibilitó una descentralización de la gestión educativa que cambió las relaciones de poder entre la burocracia estatal y la burocracia transferida —ya no más federal— que de este modo quedaría desplazada.

En Tlaxcala la recepción de los servicios de educación transferidos se redujo a una descentralización en el ámbito administrativo que no pudo cuajar en una descentralización de la gestión educativa por el conflicto latente y no resuelto entre las burocracias estatal y transferida, aunado a la compleja situación sindical.

En ninguno de los dos casos podría hablarse sin embargo de una descentralización profunda dadas las limitaciones que de entrada fijó el ANMEB, y que poco cambian la relación política centralista vigente entre los dos ámbitos de gobierno soberano: los estados y la federación, aun en un régimen político más abierto y competitivo y aun cuando el origen partidista del gobierno estatal sea distinto al del federal.

Con las distintas modalidades que ha asumido la federalización de la educación básica en los estados, el sistema educativo nacional adquiere un perfil plural, cabría preguntarse si también, y a partir de ello, una estructura desarticulada. Las funciones centralizadoras que la federación conservó aseguran, sin embargo, la unidad e integración del sistema educativo nacional, permitiendo un control más eficaz del conjunto a partir de la reorganización de los sistemas educativos estatales de acuerdo a las condiciones particulares de los ámbitos locales.

Por lo que respecta al otro gran actor de la federalización, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, la descentralización de la educación básica y normal no ha tenido un correlato en su contraparte sindical. La dinámica ha sido ambivalente: si bien por una parte se amplían los espacios para la negociación seccional, ésta las más de las veces sigue los lineamientos marcados a nivel central, además de contar con la presencia de un enviado del CEN. Por tanto, la tensión entre una estructura centralizada y una vida sindical más descentralizada continúa vigente.

Lo que sí parece haber variado es la relación entre secciones sindicales de un mismo estado. Antes de la transferencia del personal federal a la administración estatal,

las secciones sindicales que agrupaban a los trabajadores de estos distintos sostenimientos —federal y estatal— no tenían mayor relación que la del *convenio de automaticidad* en el incremento salarial; antes bien, cada sección asumía una identidad y cultura propia y distinta.

Con la federalización de la educación básica, las secciones no se ven forzadas a un proceso de integración, ya que los propios *candados* del ANMEB y sus convenios así lo garantizaban: se mantiene el régimen jurídico de cada tipo de trabajador, se homologan salarios y prestaciones al alza (con la excepción de las prestaciones de seguridad social) y se asume el compromiso de conservar la proporción existente en 1992 entre personal estatal y personal transferido. Por tanto, no se ha favorecido el establecimiento de relaciones de competencia entre los afiliados a una y otra sección, ya que por lo demás tampoco se ha integrado, ni en Guanajuato ni en Tlaxcala, un solo escalafón que rijan el ascenso en la pirámide profesional.

En vez de un conflicto interseccional lo que se ha producido es un cierre de filas para enfrentar unidos a los principales interlocutores: al gobierno y la burocracia del servicio educativo en Guanajuato; la disidencia sindical, en Tlaxcala.

En otro nivel, el que corresponde a la relación entre la dirigencia seccional y la base magisterial, los fundamentos del control político de los afiliados han sido afectados, si bien no eliminados. En Guanajuato, las modificaciones hechas a la estructura de las oficinas centrales que cambiaron el principio de organización por niveles educativos al de organización por funciones, así como la creación de las 46 UMES o USAES, alteraron las bases clientelares que permitían el uso de los recursos administrativos en favor del supervisor, para ganar la lealtad de los agremiados o alguna compensación económica. En Tlaxcala, más que por la vía del cambio en la gestión educativa, el debilitamiento de la relación de representación, gestión y control de la base magisterial se ha producido por el rompimiento del monopolio de la

representación de que gozaba el SNTE por lo que se refería a los trabajadores federales. Si bien en la parte estatal esta situación era preexistente a la federalización por la existencia de otros sindicatos independientes, para la sección 31 ésta es una situación inédita con la que tiene que lidiar y que le resta fuerza y legitimidad frente a sus bases.

No obstante las diferencias, en ninguno de los dos casos podemos hablar de que el SNTE haya sido desplazado de su papel central en la política local. Por el contrario, afirma su posición como grupo de interés que, ahora unificado en torno a un solo subsistema educativo —estatal—, puede presionar y alterar la estabilidad política local. Ciertamente, esto significa también que el conflicto puede ser más fácilmente reducido a los ámbitos locales, y más difícil su generalización.

De la misma manera, la participación del SNTE en el sistema político a nivel local parece no haber mermado. Aunque se ha ampliado la tolerancia hacia expresiones políticas e ideológicas diversas, la relación con el Partido Revolucionario Institucional parece vigente, si bien no en términos orgánicos, sino a partir de una red de intereses personales. En Guanajuato, por ejemplo, el conflicto entre el SNTE y el gobierno estatal ha estallado precisamente en los años marcados por el calendario político-electoral. En Tlaxcala, aún con las diferencias entre fracciones de la clase política, el SNTE ha colaborado con el gobierno priista al consentir, por la vía de los hechos, con la estructura sindical paralela. Por otra parte, líderes sindicales del magisterio disidente han empezado ya a buscar la vía político electoral como medio para fortalecer la posición de su corriente.

En relación con la pregunta fundamental del estudio: ¿cómo se concreta la política de federalización de la educación básica en cada caso a partir de las relaciones entre la burocracia educativa y la burocracia sindical?, podemos concluir que:

En Guanajuato, la federalización, encabezada por una burocracia educativa local de corte académico, sin ligas con la clase política tradicional y bajo el cobijo de un

gobierno de oposición con intención de destacar al estado en el concierto nacional, se concibe originalmente como un proceso democratizador en tres sentidos distintos: redistribuir el poder de decisión, ampliar la participación social en la educación y acercar la resolución de los problemas a las necesidades locales. El diseño atenta contra una de las figuras fundamentales del poder sindical: las supervisiones y las jefaturas de sector, engranajes de la burocracia educativa y sindical. En un contexto de incertidumbre política que acelera los tiempos y ritmos para la implementación de la reforma, la oposición sindical, vía movilización, lleva el proyecto de reestructuración a la mesa de negociación, donde se desdibujan los elementos más radicales de la reestructuración del sistema educativo estatal.

En Tlaxcala la política de federalización de la educación básica se ha observado de acuerdo al esquema mínimo planteado en el ANMEB. Esto es, por lo que se refiere a la reorganización del sistema educativo estatal, el cambio más importante ha sido la constitución de un organismo que hace realidad la descentralización administrativa de la SEP y asume la relación jurídica con los trabajadores de la educación, es decir, un cambio de *status* —con implicaciones por demás importantes, sin duda— pero que no ha dado lugar a una reorganización mayor del sistema educativo estatal. En esta situación el papel del sindicato ha sido definitivo: por un lado, su fuerte presencia en la burocracia educativa estatal y en el sistema político local resiste los intentos por dar a la burocracia educativa ex federal un control del subsistema de educación básica todo. Por otra parte, la compleja y tensa situación sindical hace poco propicio el clima para el cambio. El SNTE en el estado se encuentra así en una situación difícil en donde el riesgo de la escisión no se ve lejano. De esta forma, entran en tensión el interés del gobierno por observar las líneas estratégicas de la política de descentralización —por ejemplo, y de manera destacada, la desconcentración a nivel municipal— y asegurar la sobrevivencia y fortaleza de una organización sindical que ha representado un

importante papel en el sistema político local. En los momentos actuales avanzar en la descentralización sería poner en riesgo la gobernabilidad del estado.

La federalización de la educación básica ha llevado la descentralización hasta el nivel estatal, donde se centraliza la responsabilidad por la operación del sistema educativo estatal, esto es, se han generado múltiples centros a los que se intenta ya comenzar a descargar a través de una desconcentración a nivel municipal. Así, cada vez se acerca más la reestructuración a un nivel micro, en donde tienen lugar las relaciones personales —formales e informales— de gestión sindical que permiten el control político de la base magisterial, fundamento del intercambio político que en el plano del sistema político sostiene la burocracia sindical con la burocracia gubernamental, afectando también la imbricación de las estructuras burocráticas educativa y sindical. El que este esquema, que persigue la gobernabilidad del sistema educativo estatal —y del sistema educativo nacional— prospere depende en mucho de la importancia que la organización representativa de los intereses de los trabajadores de la educación tenga para permitir la gobernabilidad del estado.

Por lo anterior, creemos pertinente considerar que pese a las transformaciones en el Estado, en el régimen y en el sistema políticos, así como en la administración pública en el ámbito de la educación, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación tiene aún asegurado un importante papel, que sólo la acción de sus agremiados habrá de configurar en un sentido propositivo, adecuado a los cambios y en favor de la educación de los mexicanos.

ANEXO 1

Perfil del Estado de Guanajuato

La problemática de la educación y las relaciones que tienen lugar entre sus actores incluye como una de sus dimensiones el contexto socioeconómico en que éstas tienen lugar. Sin plantear un condicionamiento necesario y automático, creemos que la configuración económico, político, social, educativa y cultural del estado delinea un marco de necesidades, oportunidades y expectativas que los actores consideran en su actuar. De ahí que incluyamos en este apartado una muy breve caracterización del Guanajuato actual.

Guanajuato: tierra de heterogeneidades

Enclavado en el centro del país, en la región conocida como *El Bajío*, Guanajuato es un pequeño estado con una superficie de 30 mil 589 kilómetros cuadrados (1.55 % del territorio nacional, lugar 22 entre las 32 entidades federativas)¹ que conjuga zonas montañosas con amplias llanuras.

Su división política contempla 46 municipios, en los cuales se ubica un total de 9,007 localidades; de éstas, el 98.7% no rebasa los 2,500 habitantes y alberga a un tercio de la población total del estado.² En contraste, los dos tercios de la población restante se concentran fuertemente en algunas cuantas ciudades que destacan por su importancia económica (León, Irapuato, Celaya, Salamanca) y política (Guanajuato).³

La población del estado, de acuerdo al último recuento, es de casi cuatro millones y medio de habitantes —lo cual representa el 4.8% de la población nacional—,⁴ que en un pequeño

¹ Cf. Enriqueta García de Miranda y Zaida Falcón de Gyves. *Nuevo Atlas Porrúa de la República Mexicana*. 7ª ed. México, Editorial Porrúa, 1986, p. 46. Guanajuato colinda al norte con Zacatecas (en una mínima parte) y San Luis Potosí; al este, con Querétaro de Arteaga; al sur, con Michoacán de Ocampo; y al oeste, con Jalisco.

² Cálculos propios realizados conforme a información de INEGI. *Anuario estadístico del Estado de Guanajuato. Edición 1997*. Aguascalientes, INEGI, 1997, p. 36.

³ Ver el Anexo 3, Cuadro 4 para los datos de población por municipio.

⁴ La suma exacta que arrojó el censo de 1995 es de 4'406,568 habitantes; 48.5% de ellos son hombres, 51.5%, mujeres. Cf. INEGI. *Estados Unidos Mexicanos. Censo de población y vivienda 1995. Resultados definitivos. Tabulados básicos*. Aguascalientes, INEGI, 1996, p. 133. El cálculo de proyección de CONAPO preveía 4'588,751 habitantes para 1977.

territorio coloca a Guanajuato en el 5º lugar nacional entre los estados más densamente poblados.⁵ No obstante, la tasa de crecimiento anual de la población en el estado (1.41%) es actualmente menor que la tasa nacional (1.61%).⁶ Guanajuato redujo su crecimiento a partir de la década de los noventa, según lo indica la variación intercensal.⁷

Como en general en el país, la población guanajuatense es en su mayoría joven (el 59.8% tiene menos de 25 años de edad),⁸ urbana (el 67.9%)⁹ y mestiza.¹⁰ De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo de 1996, la población económicamente activa en la entidad abarca alrededor de la mitad de la población, de la cual un muy alto porcentaje (el 97.3%)¹¹ se encuentra ocupado, la mayoría en el sector terciario (45.48%).¹² El bajo nivel de desempleo reportado (2.78%) pudiera explicarse tal vez por el número de *trabajadores por su cuenta* (21.76%), aunque por la situación en el trabajo predomina la categoría de *empleado u obrero* (52.87%).¹³

Por su aportación al Producto Interno Bruto estatal, la división de actividad económica predominante es la de *comercio, restaurantes y hoteles* (21%), seguida de la de *servicios*

⁵ La densidad de población es de 143.62 habitantes por km². Cf. CEDEMUN. *Los municipios de México*. CD-ROM.

⁶ Cf. CONAPO. *La situación demográfica de México*, 1997. México, 1997, p. 1.

⁷ Ver Anexo 3, Cuadro 3.

⁸ La edad mediana de la población es de 20 años. Cf. INEGI. *Guanajuato. Censo de población y vivienda 1995. Resultados definitivos. Tabulados básicos*. Aguascalientes, INEGI, 1996. p. 149.

⁹ Por tanto, el 32.1% se considera población rural. El índice de urbanización es de 59.98%. Cf. Ernesto Zedillo Ponce de León. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. *Tercer informe de gobierno. Anexo estadístico*. p. 244. El viraje de sociedad mayoritariamente rural a mayoritariamente urbana se hace evidente en el censo de 1970.

¹⁰ Del total de la población mayor a 5 años, sólo el 0.12% habla una lengua indígena, con un registro de 88 personas que en todo el estado no hablan español. Cf. INEGI. *Guanajuato. Censo de población y vivienda 1995. Resultados definitivos. Tabulados básicos*. p. 150. La escasa población indígena que permanece en el estado se concentra en el municipio de San Luis de la Paz, donde habitan 1266 personas que hablan alguna lengua indígena. Cf. INEGI. *Guanajuato. Censo de población y vivienda 1995. Perfil Sociodemográfico*. México, INEGI, 1997. p. 72.

¹¹ La PEA del estado de Guanajuato se calcula en 1'589,272 personas (52.27% de la población de 12 años y más). Cf. Ernesto Zedillo Ponce de León. *Tercer Informe de gobierno. Anexo estadístico*, p. 264.

¹² En el sector primario de actividad se ocupa el 22.04% de la población; en el secundario, el 32.26%. Cf. INEGI. *Anuario estadístico del Estado de Guanajuato. Edición 1997*, p. 194.

¹³ Cf. INEGI. *Anuario estadístico del Estado de Guanajuato. Edición 1997*, p. 195. En 1995, después de la crisis económica del diciembre anterior, se crearon 80 mil empleos temporales para ayudar a la sobrevivencia económica de las familias. Cf. Fox Quesada, Vicente. Gobernador del Estado de Guanajuato. *Hechos y oportunidades. Segundo informe de gobierno*. Guanajuato, 1997, p. 15.

comunales, sociales y personales (18.2%); en tercer lugar se ubica la *industria manufacturera* (16.9%), y más rezagada, con un 9.8%, la actividad *agropecuaria, silvicultura y pesca*.¹⁴

Los niveles de ingresos se encuentran distribuidos de la siguiente forma: el 15.02% no recibe ingresos; el 16.28% percibe menos de 1 salario mínimo; el 30.78%, 1 y hasta 2 salarios mínimos; el 23.11%, más de 2 y hasta 5 salarios mínimos; mientras el 6.45% de la población ocupada percibe más de 5 salarios mínimos; un 8.36% no especifica su nivel de ingresos. Esto significa que el 62.08% de la población recibe menos de 2 salarios mínimos, apenas un indicador de las precarias condiciones de vida de la mayoría de la población guanajuatense.

Pero hay un sector de la población que experimenta en extremo esta precariedad: el 14.4% de la población vive en condiciones de alta o muy alta marginalidad¹⁵ (se trata fundamentalmente de la población que habita los municipios de la zona noreste). En general, el índice de marginación de CONAPO para el estado de Guanajuato es alto (0.212), ocupando esta entidad el lugar número 13 a nivel nacional.¹⁶ De sus 46 municipios, 2 tienen un grado de marginalidad muy alta; 10, alta; 18, media; 15, baja; y 1, muy baja marginalidad (el municipio de León).

En Guanajuato la migración es una variable demográfica importante, sobre todo la que se dirige hacia los Estados Unidos de Norteamérica,¹⁷ pero también aquella que indica la movilidad de la población hacia los estados de la República Mexicana con mayor desarrollo relativo o hacia los polos de desarrollo económico en las microrregiones del estado; en sentido opuesto, Guanajuato es también receptor de la inmigración de estados vecinos, como Michoacán y Jalisco.¹⁸

¹⁴ Datos para 1993, cf. INEGI. *Anuario estadístico del Estado de Guanajuato. Edición 1997*, p. 386.

¹⁵ Cf. CONAPO. *La situación demográfica de México*, 1997. p. 61.

¹⁶ Cf. CONAPO. *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal 1990*. México, 1993. p. 39. El índice se construye con indicadores de educación, vivienda, ocupación, ingresos monetarios y distribución de la población.

¹⁷ A partir de 1994 el gobierno del estado ha venido instalando en territorio de los Estados Unidos, hasta llegar a 17, las llamadas *Casas Guanajuato* para atender a los guanajuatenses migrantes. En el documento de CONAPO, *La situación demográfica de México*, 1997. p. 30, se afirma, sin anotar cifras, que una proporción significativa de los ingresos de un gran número de localidades en Guanajuato proviene de las remesas de dinero traídas por los migrantes transnacionales o enviadas por ellos a sus familiares en sus comunidades de origen. Asimismo, se ha promovido la inversión de los emigrantes en el establecimiento de maquiladoras, con una inversión inicial del 50% y un financiamiento del 50% restante por parte del gobierno estatal.

¹⁸ Ver Anexo 3, Cuadro 5. De acuerdo a la proporción de inmigrantes con respecto a la población total, Guanajuato se ubica en el grupo de intensidad baja (con menos de 10% de inmigrantes en el periodo considerado), mientras que al atender a la emigración, se ubica en el grupo de intensidad alta (con 20% o más de emigrantes en el mismo periodo), es decir, se trata de una entidad de rechazo y escasa atracción migratoria con

En cuanto al desarrollo económico del estado, la agricultura tiene un importante papel: las tierras de labor ocupan el 44.6% de su superficie total, destinadas principalmente al cultivo de granos (sorgo, trigo, cebada y maíz, en ese orden) y hortalizas. Si bien el estado ocupa los primeros lugares en la producción de sorgo y cebada, la importancia económica de las hortalizas es mayor por su contribución al PIB agrícola del estado (45%) con sólo la octava parte de la superficie cultivada.¹⁹ Sin embargo, la agricultura del estado muestra un esquema de producción altamente polarizado: por una parte, una agricultura altamente tecnificada (con semillas de calidad, fertilizantes y plaguicidas), en las mejores tierras, con sistemas de riego y apoyos crediticios, orientada empresarialmente y dirigida a la exportación. Por otra parte, una agricultura de pequeña propiedad minifundista, ejidatarios y jornaleros agrícolas, que con sus derechos “a salvo” tienen que emplearse asalariadamente o migrar en busca de mejores oportunidades.

El estado cuenta con cierto desarrollo industrial: industria extractiva, aunque no con el esplendor de tiempos pasados (Guanajuato, San Luis de la Paz); industria petrolera y petroquímica (Salamanca es sede de una refinería de Petróleos Mexicanos); curtiduría y calzado (León, San Francisco del Rincón), industria alimentaria, con empacadoras de frutas y legumbres (Irapuato, Celaya, La Piedad); la metalmecánica (Apaseo, Celaya y Villagrán); la industria del vestido (en Irapuato, principalmente), además de la industria artesanal diseminada en varias poblaciones. El turismo es también una actividad de importancia en el estado.²⁰

El estado ha abierto su economía al exterior de manera muy importante, sobre todo en los últimos años. Las exportaciones han crecido a un ritmo que triplica el de la media nacional: 45.31% de crecimiento anual de las exportaciones totales en 1997 para el estado de Guanajuato, y 13.2% para el total nacional; mientras que las inversiones del exterior han colocado al estado entre los primeros receptores en el país.²¹

tendencia al ascenso según la tasa media anual de migración neta interna. Cf. CONAPO. *La situación demográfica de México*, 1997. p. 37.

¹⁹ Cf. Guadalupe Valencia. “Guanajuato”, en González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa (coords.) *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*. Vol. II. México, La Jornada, UNAM-CIIH, 1994.

²⁰ Cf. Enriqueta García de Miranda y Zaida Falcón de Gyves. *Nuevo Atlas Porrúa de la República Mexicana*. p. 46.

²¹ En atención a ello Guanajuato cuenta con oficinas de promoción en Nueva York, Dallas, Los Angeles y próximamente en Chicago. El actual gobernador del estado ha recorrido 94,900 kilómetros en un año—entre 1996 y 1997— (el doble del año anterior) en giras internacionales por la promoción de Guanajuato en el extranjero, equivalentes a dar tres vueltas al globo terráqueo. Cf. Fox Quesada, Vicente, Gobernador del Estado de Guanajuato. *Hechos y oportunidades. Segundo informe de gobierno*. pp. 15 y 148.

De acuerdo a características geográficas, climáticas y socioeconómicas, Guanajuato presenta tres subregiones²²; éstas son:

- la *subregión norte*, la más pobre (agricultura y ganadería de bajo rendimiento, autoabastecimiento, subempleo), la más extensa y la menos poblada del estado, la de mayor ruralidad y dispersión poblacional, principal zona de expulsión de mano de obra;
- la *subregión centro*, la más importante y poblada, asiento de las principales ciudades, con los mejores suelos agrícolas y mayor industrialización, que a partir de la dinámica poblacional de atracción ha visto surgir sectores con alta marginación urbana al no poder cubrir la totalidad de la demanda de trabajo y servicios públicos;
- y la *subregión sur*, una zona de equilibrio entre las zonas urbanas y las rurales, la cual cuenta con tierras de riego y temporal para una agricultura comercial de carácter intensivo, en el primer caso, y una agricultura de sobrevivencia, en el segundo; cuenta también con algunas industrias. Esta subregión alberga a casi un tercio de la población.²³

Esta diferenciación regional se conformó a partir de una organización territorial que, respondiendo a los requerimientos de la economía agro-minero exportadora, fundó las primeras ciudades en el centro del estado (paso obligado hacia las minas de Zacatecas y San Luis Potosí, y posteriormente, las del mismo Guanajuato) con actividades de manufactura y comercialización, mientras que las zonas norte y sur se dedicaron a la producción agropecuaria. Fue así como la actividad minera se constituyó en el eje organizador de una región densamente poblada que paulatinamente se va integrando económica, social y culturalmente, con base tanto en la gran propiedad como la pequeña propiedad, sin formas colectivas de tenencia de la tierra (los pueblos organizados corporativamente fueron desintegrados muy tempranamente), por lo que el principio de organización social lo constituyó la especialización ocupacional.²⁴

Con la política de industrialización de los años cuarenta se refuerza esta especialización, consolidándose en la región central un sistema de ciudades medias: el llamado *corredor industrial*, que incluye a las ciudades de León, Irapuato, Salamanca y Celaya, y que forma parte de otro eje industrial mayor, interestatal: México-Querétaro-León-Guadalajara.

²² Cf. Guadalupe Valencia García. *La reforma política en Guanajuato*. Tesis de Maestría en Sociología Política. México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1986.

²³ Cf. Trueba Dávalos, José *et al.* *La educación básica en Guanajuato. Análisis y perspectivas*. Guanajuato, SECyR, 1993, pp. 13-18.

²⁴ Cf. Guadalupe Valencia García. *La reforma política en Guanajuato*.

Estas ciudades tuvieron un acelerado crecimiento, propiciado por las inversiones públicas que transfirieron recursos del campo, los flujos de capital y la migración. De esta forma la atención de los gobiernos se centró en atender los requerimientos de infraestructura y servicios de estos grandes centros poblacionales, quedando relegadas las poblaciones alejadas del corredor, las cuales habían decaído de tiempo atrás, con el agotamiento de las minas.

Es así como el desarrollo económico del estado, en buena parte por las políticas de desarrollo instrumentadas, dio lugar a una polarización regional que ya describimos, con tres regiones desiguales en cuanto a su desarrollo socioeconómico, que interactúan complementariamente, pero de manera subordinada a la dinámica del polo industrial central, del cual las otras dos subregiones son proveedoras de fuerza de trabajo e insumos de bajo —o nulo— valor agregado.²⁵

La idea general que puede desprenderse de este panorama es que Guanajuato es una zona de contrastes, donde priva la polarización en los más variados indicadores: zonas densamente pobladas frente a zonas marginales deshabitadas; agricultura altamente tecnificada para la exportación frente a la agricultura de temporal para la subsistencia; grandes establecimientos industriales frente a los pequeños talleres familiares; altos índices de escolarización en las ciudades y un gran rezago educativo en las zonas más pobres... Esta situación ciertamente produce variadas problemáticas y serios desafíos; específicamente, plantea a la educación una problemática particular, ya que en general se ha observado una correlación entre el grado de desarrollo socioeconómico y regional y la calidad de los servicios educativos.²⁶

La organización social y los principales actores sociales

Los cambios que trajo consigo la Revolución Mexicana dieron una nueva configuración a la estructura social en el estado. En primer lugar, la Reforma Agraria desapareció formalmente la propiedad latifundista y a los peones acasillados en ella avecindados, por otra parte, hizo aparecer una gran cantidad de pequeños propietarios (minifundistas en un 61.5%, ejidatarios en un 38.5%),²⁷ así como un buen número de obreros agrícolas que no pudiendo acceder a las tierras tuvo que contratar libremente su fuerza de trabajo.

²⁵ Cf. Trueba Dávalos, José *et al. Op. cit.*, pp. 13-18.

²⁶ Esta correlación se encuentra ejemplificada, para el caso de los municipios con mayor rezago educativo y marginalidad social en Guanajuato en Trueba Dávalos, José *et al. Op. cit.*, pp. 20-50.

²⁷ Cf. Guadalupe Valencia. *La reforma política en Guanajuato*.

En realidad, los cambios en el agro lograron tan sólo un disfrazamiento de la gran propiedad a través del fraccionamiento legal de las tierras titulándolas a los familiares más cercanos, promoviendo amparos de inafectabilidad y a través de la práctica del *rentismo*, por el cual aquellos campesinos que no podían acceder a las facilidades de crédito rentaban sus tierras a bajo costo a los grandes propietarios que sí podían hacerlas producir. Todo esto dio lugar a una nueva concentración de tierras (tanto de temporal como de riego) y a un nuevo tipo de explotación agrícola basado en el uso intensivo de tecnología y maquinaria.

El correlato social fue la formación de una poderosa burguesía regional y la pauperización creciente de la población campesina que pronto generó problemas de expulsión de mano de obra.

Desde los años cuarenta, pero sobre todo en los cincuenta, la industrialización en el estado, en las ramas textil y curtiduría, haría convivir una diversidad de formas productivas: la maquila, el taller artesanal, el trabajo domiciliario y la fábrica, donde era frecuente el pago a destajo, el trabajo infantil y la contratación informal. A pesar de estas difíciles condiciones laborales, o precisamente debido a las formas productivas adoptadas, la sindicalización era casi inexistente.

A partir de este panorama podemos perfilar a algunas de las principales fuerzas sociales que eventualmente se constituyen en actores políticos. En primer lugar, la burguesía industrial, comercial y agraria (entre la que destaca la burguesía zapatera leonesa), cohesionada en torno a lazos familiares o lealtades políticas, y organizada en diferentes cámaras y organismos patronales, como el Consejo Empresarial Leonés y la Asociación Industrial de Guanajuato. Una agrupación con esta base social creada como instancia de participación política es el Grupo Nacionalista Leonés.

La clase obrera, como habíamos adelantado, presenta un bajo nivel de organización, con algunas asociaciones sindicales afiliadas a la CTM y a la CROC, como delegaciones estatales de sindicatos nacionales (de la industria química, petroquímica, empacadora y mecánica industrial). En el estado se cuenta también con la presencia incipiente del sindicalismo independiente representado por el FAT.

El sector campesino cuenta con un nivel mayor de organización, afiliado en su mayoría a organismos como la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de Guanajuato, perteneciente a la CNC; la Central Campesina Independiente; la Unión General de Obreros y Campesinos de México; y la Alianza Campesina Revolucionaria (ACR), esta última, promotora de recientes conflictos por la restitución de tierras y dotación de agua.

Finalmente, la sociedad manifiesta otras formas de expresión organizada de la más amplia variedad: cooperativas, asociaciones religiosas, deportivas, estudiantiles, de padres de familia y grupos políticos diversos, sin que se tenga mayor información acerca de su relación con el poder y la sociedad en general.

Las principales fuerzas políticas

De acuerdo con Guadalupe Valencia, en el estado se han expresado dos formas de politicidad históricamente constituidas que tienen que ver, por un lado, con la lucha entre las facciones revolucionarias por el reparto de los cargos públicos, y por otro, con la lucha opositora, con claros tintes religiosos, que moviliza ampliamente a la población y cuestiona a los poderes instituidos. Es en esta lucha opositora en donde se insertan las formas de politicidad popular, primero, recogiendo el descontento campesino; después, con el proceso de industrialización, serán los grupos urbanos los que a través de una pretendida politicidad ciudadana intentarán hacerse de un espacio en la política local. La participación y la representación política tomarán los cauces de la lucha partidista y la competencia por el sufragio.

Sin embargo, los procesos electorales no son por sí solos la clave de la legitimidad del sistema, sino en tanto ponen en juego formas de intermediación entre las fuerzas políticas y el Estado. Los procesos electorales constituyen entonces coyunturas en que se decide la continuidad de las instancias locales de poder a partir del reacomodo de fuerzas entre los sectores de la oligarquía del estado y los grupos municipales económicamente dominantes, que se traduce en la lucha por la asignación de cuotas de poder e influencia en los cargos públicos, así como por el enfrentamiento con la oposición.²⁸

En los espacios de la política oficial en Guanajuato se han enfrentado desde los inicios de la institucionalización del régimen político dos grupos que en sus orígenes eran identificados como los *verdes* (obregonistas, después cardenistas) y los *rojos* (callistas). Las pugnas entre estos dos grupos signaron la política oficial del estado hasta años recientes, en que en el periodo de gobierno de Juan José Torres Landa éste logra acumular fuerza, conciliar intereses y formar su propio grupo. Sin embargo, estas pugnas se dejan ver en el reacomodo de fuerzas que tiene lugar con cada cambio de poderes en el estado.²⁹

²⁸ Cf. *ibídem*.

²⁹ Cf. *ibídem*.

El Partido Revolucionario Institucional gozó por muchos años del poder no compartido. Guadalupe Valencia lo concibe como una de las principales instancias de intermediación política alrededor de la cual se aglutinan las fuerzas sociales, se rearticulan, redefinen el escenario político y se asignan las cuotas de poder según la fuerza de las organizaciones corporativas: centrales (CNOP, CNC, CTM) y sindicatos (STPRM, SNTE, SNTSS). A partir de la década de los ochenta inicia un proceso de deterioro evidenciado por la disminución de los votos obtenidos en las elecciones, las pugnas internas u las escisiones.

Entre las opciones de oposición en el estado, serán el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM) los que recojan la conciencia religiosa y las luchas históricas asociadas con el catolicismo. El PAN viene a ofrecer un canal de expresión más del descontento contra el gobierno entre los sectores de clase media, empresarios, profesionistas, etc. Sus principios axiológicos son dos fundamentalmente: la dignidad de la persona humana (fundamento de la sociedad) y el bien común (como finalidad del Estado). Desde sus orígenes, este partido se propone la búsqueda de la democracia, denunciando la corrupción e ineficiencia de las empresas públicas y la administración estatal.

El PAN se hace presente en Guanajuato desde 1940, y ya en 1946 obtiene una diputación federal. Se trata de un partido que recoge las demandas de los sectores modernos de la sociedad guanajuatense.

El PDM tiene una base social más difusa (campesinos, obreros, clases medias). Fundado en enero de 1971, recupera la conciencia histórica guanajuatense con base en su lema: libertad, justicia, amor a la patria. Más que la participación electoral, recurre a la movilización masiva y el enfrentamiento con el Estado. Esta organización partidista recibe el apoyo de la UNS.

Por lo general, el espacio político que ha logrado ganar la oposición es el espacio local, obteniendo algunas regidurías en los ayuntamientos. Por último, cabe hacer una consideración de la escasa presencia de la oposición de izquierda, la cual no tiene en el estado ni tradición ni fuerza para atraer el voto popular.

Los avances en materia educativa

Los datos más recientes con que contamos indican que Guanajuato ocupa por su nivel de escolaridad la posición 29 entre las entidades federativas de la República Mexicana —esto es, uno

de los últimos lugares,³⁰ con una escolaridad promedio de su población mayor de 15 años de casi sexto año de primaria,³¹ mientras que el promedio nacional es de poco más de 7 grados, correspondientes al primero de secundaria. En el primer lustro de la década de los noventa el Estado aumentó su nivel de escolaridad en un grado, a la par que el promedio nacional

La posición relativa del Estado en cuanto a analfabetismo es sólo un poco mejor (supera a 8 de las restantes entidades federativas), al contar en 1995 con una porcentaje de población mayor de 15 años analfabeta de 14.1%, en tanto el promedio nacional es de 10.8%. El esfuerzo realizado entre los años de 1990-1995 logró aliviar el porcentaje de analfabetismo en 2.4%, un ritmo más alto que en el ámbito nacional, donde la mejoría fue de 1.7%. Otro contraste que cabe resaltar es la comparación del estado con el Distrito Federal, cuyo porcentaje de analfabetismo es del 3%).³³

La distribución del nivel de escolaridad de la población de 15 años y más revela que para 1995 el 62.3% de los adultos guanajuatenses no había concluido la educación básica, situación sólo un poco mejor a la de 1990, en que el 66.3% de la población carecía de educación básica completa. Las cifras más recientes indican que de cada 100 adultos, 23 tenían algún grado de primaria, 23 la habían concluido y 20 más contaban con la secundaria completa, en tanto 17 de cada 100 adultos no tenía ningún grado de estudios; el porcentaje de la población adulta con educación media superior es aún más reducido (11.1%), mientras el porcentaje de quienes cuentan con educación superior es muy bajo (5.5%) y se concentra en los tres municipios más importantes: Celaya, Guanajuato e Irapuato. En general, la gran mayoría de los indicadores de educación tiene en el Estado de Guanajuato una distribución muy dispar entre sus municipios, siendo, como es de esperarse, que los municipios con mayor desarrollo económico, del centro y sur del Estado, como los ya mencionados, cuenten con una situación más favorable, en tanto que los municipios del norte (marcadamente Xichú, Dr. Mora y Atarjea) concurren en los niveles más críticos de los indicadores presentados.

Las condiciones de equidad y eficiencia en el servicio de educación básica

³⁰ Tan sólo en mejor situación que Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

³¹ La escolaridad promedio de la población de 15 y más en 1995 era de 5.95 grados; distinguiendo según sexo, era de 6.21 grados de escolaridad entre los hombres y 5.72 entre las mujeres. Cf. INEGI, *Anuario estadístico del Estado de Guanajuato*. Ver Anexo 3, Cuadro 16.

³² Ver Anexo 3, Cuadro 15.

³³ Ver Anexo 3, Cuadro 17.

Equidad. Por lo que se refiere a las oportunidades que el sistema educativo ofrece a sus habitantes en cuanto a acceso a la educación, se puede señalar que de manera general, la población de 6 a 14 años asiste en su mayoría a la escuela (89.89%) en los distintos niveles educativos; existe un importante 10% de la población en este grupo de edad que corresponde la educación básica escolarizada que no asiste a la escuela.³⁴

En la educación preescolar hay aún un problema de atención a la demanda que deja a un 5% de niños de cinco años sin acceso a ella. No obstante, este rubro ha mejorado significativamente respecto a 1990, en que la atención a la demanda en preescolar abarcaba sólo al 70% de la población en la edad respectiva. La evolución en la atención a la demanda en el Estado ha sido paralela al promedio nacional, sin embargo, hay algunos municipios que han logrado su total satisfacción. Las disparidades al interior del Estado son tales que algunos municipios atienden entre 69 y 80% de la demanda, mientras que algunos otros lo hacen entre el 117 y el 134%, debido a la movilidad de la población.

Es en la educación primaria en donde Guanajuato presenta la mejor situación en cuanto a cobertura se refiere: para 1996 se atendía al 99.4% de la población entre 6 y 14 años —una atención a la demanda mayor incluso que el promedio nacional—, superando en 4.4% su cobertura en 1990. De nueva cuenta encontramos una gran disparidad entre los municipios, ya que sólo alrededor de la mitad de ellos (25 municipios) atienden a la totalidad de los niños que demandan este nivel del servicio e incluso a más de ellos, mientras que el resto lo hace con distintos rezagos; un ejemplo y caso extremo es el del municipio de Xichú, que sólo atiende a 86 de cada 100 niños que demandan educación primaria.

Uno de los problemas más importantes de la educación en Guanajuato se encuentra en la educación secundaria. No obstante en el curso de esta década se ha logrado incrementar la atención otorgada (de 76% en 1990 a 81% en 1996), ninguno de los municipios del Estado se acerca a la cobertura total, con grandes diferencias entre ellos —cobertura del 59% el de posición más desventajosa, del 92% el de mejor posición. Es todavía más grave la situación de la educación secundaria vista a la luz de la absorción de los egresados de primaria: a pesar del incremento de casi diez puntos en el porcentaje de absorción (de 66.5% en 1990 a 74.6% en 1996), el Estado se colocó en el último lugar en la escala nacional; no obstante, según cifras preliminares, para el ciclo escolar 1997-1998 se habría logrado captar a 80 de cada 100 egresados de escuela primaria.³⁵

³⁴ Cf. *ibídem*.

³⁵ Cf. Gobierno de Guanajuato. Secretaría de Educación. *El reto educativo en cifras*, p. 4.

Como es de esperarse, la distribución del porcentaje de absorción en secundaria es muy dispersa entre los municipios del Estado, en su mayoría con bajos niveles de absorción, con sólo dos excepciones que rebasan el 90% y tres casos extremos con porcentajes menores al 50%. Una situación análoga se presenta en la absorción de egresados de secundaria por la educación media superior: sólo 73 de cada 100 alumnos que terminaron la secundaria en 1994 ingresaron en una institución de nivel medio superior, si bien ha habido un incremento significativo desde el 64.2% que se registraba en 1990.³⁶

Para el ciclo escolar 1997-98 se pone en marcha un ambicioso programa para la universalización de la educación básica que incluye la construcción de nuevos espacios educativos, aplicación de opciones pedagógicas innovadoras, otorgamiento de becas y bonos de transporte, en complemento del Programa para Abatir el Rezago Educativo que opera en los 12 municipios con mayor rezago.

Eficiencia. En este apartado consideramos el grado en que el sistema educativo estatal ha podido cumplir con sus objetivos de brindar el servicio educativo a la población atendida, para lo cual se tiene como indicadores la escolarización, la retención de los alumnos, la deserción, la eficiencia terminal y el rezago por edad.

En el nivel preescolar, el porcentaje de retención es alto, aún cuando no deja de ser significativo que de cada 100 niños, abandonen la escuela seis de ellos. Por lo que respecta al rezago por edad, es mínimo en este nivel, ya que sólo el 1% de los alumnos de preescolar rebasan la edad para estar en él; este es uno de los pocos indicadores en los que la variación por municipio es mínima.

En educación primaria, si bien el porcentaje de retención es alto, todavía hay un problema que atender en los cuatro de cada 100 niños que abandonan la escuela primaria, ya sea sin concluir el ciclo escolar o sin reinscribirse al siguiente. Esta situación sin embargo ha mejorado significativamente desde 1990 en que el número de esos alumnos se elevaba a seis. Con esa mejoría del 50% en cinco años el Estado se colocó en 1996 en el lugar número 17 a nivel nacional.

La eficiencia terminal en el Estado en el nivel de educación primaria es de 79.3%, esto es, de cada 100 niños que ingresan a este nivel concluyen en el tiempo esperado sólo 80 de ellos. En los cinco primeros años de esta década este indicador ha mejorado significativamente (en 10 puntos), lo que coloca al Estado en este rubro en la posición número 21 a nivel nacional. No

³⁶ Ver Anexo 3, Cuadro 30.

obstante, es señalado el grado de dispersión en esta materia entre los municipios, con una variación que va de una eficiencia terminal de 56.3% a otra (la mejor del Estado) de 91%.

Otro dato importante para conocer la situación de la educación primaria en el Estado es el del rezago por edad, el cual es alto en este nivel al contar, 29 de cada 100 niños, con una edad mayor a la ideal para el grado que se cursa. También en este punto se han producido mejorías, ya que en 1990 el número de alumnos extraedad en el nivel era de 44 por cada 100.

Por lo que se refiere a la educación secundaria, el problema de deserción en el Estado es uno de los más graves en el ámbito nacional, ubicándolo en la sexta posición. A este respecto se ha logrado un muy leve avance en el lustro considerado al aumentar el nivel de retención de 88.6% a 89.7%. La disparidad intermunicipal, amplia también, indica que mientras en algunos municipios la deserción alcanza casi el 20%, en otros se presenta una deserción negativa, es decir, que no sólo logran conservar su matrícula sino que durante el año aumenta su inscripción.

En cuanto a eficiencia terminal en secundaria, la situación es severa y mejora lentamente: de cada 100 alumnos que ingresan a la secundaria, logran concluir sólo 76, con lo que el estado se coloca en la posición número 28 en el escenario nacional. De la misma manera, el rezago por edad es también muy importante en este nivel, y contra lo que ha sucedido en los restantes, su evolución ha sido negativa en los últimos años, aumentando en once puntos la proporción mantenida en 1990.

Otro tipo de indicadores de eficiencia son los indicadores financieros, de los cuales tomamos dos: el gasto por alumno atendido y el gasto por alumno promovido, que además se pueden comparar entre sí para dar idea de la eficiencia en la utilización de los recursos. En este aspecto lo que salta a la vista del observador es que mientras el monto de ambos tipos de gasto ha aumentado en estos años en términos nominales, en términos reales hay un decremento en el gasto que puede explicarse en buena parte por los efectos inflacionarios de la crisis de 1994 y en menor medida por el incremento en la matrícula de educación básica que llevó a atender a más alumnos con menos presupuesto. En cuanto a la relación entre los dos indicadores, el nivel de preescolar se muestra como el más eficiente en la utilización de recursos, ya que la diferencia entre los dos indicadores es apenas de 1.8% (es decir, cuesta 1.8% más un alumno promovido que uno atendido); en educación primaria esta diferencia es de 11%, mientras que la secundaria es el nivel de menor eficiencia, con una diferencia de 38% (con diferencias según la modalidad: 15% en telesecundarias, 44% en secundaria general y 70% en secundaria técnica).³⁷

³⁷ Cf. *ibidem*, p. 16.

El financiamiento de la educación básica en Guanajuato

El federalismo propugnado por el gobierno del estado incluye como un punto fundamental el llamado nuevo federalismo fiscal, del cual ha sido un importante promotor en el país.

Por lo que se refiere a las finanzas públicas, los ingresos totales del estado alcanzaban en 1995 la cantidad de \$ 3,676,475,000, de los cuales \$ 1,754,398,000 (47.7%) correspondían a participaciones federales; otra fuente importante de ingresos son las transferencias (35.9% del total). En tanto, los egresos totales sumaban, para la misma fecha, \$ 3,676,475,000, cuya mayor parte (66.9%) se destinaba a gastos administrativos, y el resto se distribuía entre transferencias (17.1%), obras públicas y fomento (13.7%) y deuda pública (2.2%).³⁸ La inversión pública se destina en su mayor parte (según lo reportan los datos de 1996) al desarrollo urbano, vivienda y ecología (31.9%), seguido por inversión en agua (13.9%) y educación (11.1%). Por último, cabe señalar que del total de la inversión pública, 48.1% corresponde al fondo federal y 51.9% al ramo XXVI estatal.³⁹

La contribución estatal al PIB nacional fue de 3.48% en 1993,⁴⁰ lo cual coloca al estado en el sexto lugar nacional; en contraste, tomando en cuenta el PIB per cápita, Guanajuato ocupa el lugar 19 en esa misma escala.⁴¹

Un primer elemento que nos da cuenta de la situación financiera del estado de Guanajuato es el elevado porcentaje que las participaciones federales tienen en los ingresos totales del estado: alrededor del 70%, cuando el promedio nacional es de 43.8%. Del total de recursos que el estado recibe de la federación para educación,⁴² lo que se gasta en educación (gasto federal y gasto

38 Cf. INEGI. *Anuario estadístico del Estado de Guanajuato*. Edición 1997, pp. 535 y 538.

39 Cf. *ibídem*, pp. 541-542.

40 Cálculos realizados de acuerdo con Ernesto Zedillo Ponce de León. *Tercer informe de gobierno. Anexo estadístico*, pp. 253-254.

41 Cf. Guadalupe Valencia. "Guanajuato", p. 64.

42 Los recursos para la educación básica en los estados provienen de diferentes vías: por parte de la federación, las transferencias directas del ramo 25; las aportaciones del CAPFCE, del CONAFE y del INEA; las contribuciones en especie; los apoyos de los programas compensatorios y los apoyos especiales de la sep; los recursos de otras dependencias, como la Sedesol y el DIF; así como otros recursos del ramo 26 correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal. Por parte de los gobiernos estatales, los recursos para educación básica provienen de aquéllos asignados a su secretaría de Educación o equivalente; de los asignados en virtud de convenios con CAPFCE, SEDESOL, INEA, CONAFE y otros; así como los ejercidos por otras dependencias estatales. Sólo en muy pocos casos los municipios aportan recursos propios. Cf. Pablo Latapí Sarre y Manuel Ulloa Herrero. *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. Versión técnica del 31 de diciembre de 1997. México, UNAM/CESU. pp. 69-70.

estatal) es una parte muy importante (entre 56 y 66%), teniendo su proporción más alta en los dos últimos años considerados (1992 y 1993).

Otro indicador del peso que tiene la Federación en el financiamiento educativo del estado es la proporción del gasto federal en el gasto público en la entidad: en Guanajuato el gasto federal ha constituido casi 4/5 partes del gasto público total; una proporción sin embargo menor al promedio nacional (alrededor de 84%), teniendo sus montos mayores en los dos últimos años considerados: 1992 y 1993.

Podemos también comparar el gasto federal en educación en la entidad con los referentes que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público toma en cuenta para la asignación de las participaciones federales a los estados. Tomando como base la información disponible, correspondiente al año de 1993, el gasto federal en educación en Guanajuato representa el 3.14% de lo que la Federación gasta en toda la República, sin embargo, comparando este porcentaje con la parte que el estado aporta a la Federación en ingresos tributarios y no tributarios (0.79%), tenemos que Guanajuato se beneficia de la recaudación de otras entidades.⁴³ Con relación al Producto Interno Bruto, Guanajuato produce el 3.48% del total nacional, por lo que en este aspecto sí hay una cierta correspondencia con el gasto federal que se le concede; no así tomando como referencia su población total (4.86% del total nacional en 1993), de acuerdo con la cual merecería una participación mayor en el gasto educativo federal. Esta misma relación se produce al comparar el gasto federal específicamente destinado a educación básica (3.83%) y la población que potencialmente demanda el servicio (5.23%), o bien, con el porcentaje de la matrícula anteriormente de sostenimiento federal en el estado (4.96%).⁴⁴

Los esfuerzos de financiamiento educativo por parte de la Federación y el estado si bien no son equiparables (el gasto federal fue en 1988 el triple que el gasto estatal y 4.4 veces mayor en 1993), no presentan la desproporción de otras entidades.⁴⁵ En los cinco años comprendidos en el periodo considerado el incremento del gasto federal en la entidad fue de 16.14%.⁴⁶

43 La entidad con más déficit en este aspecto es el Distrito Federal: aporta el 67.69 de los ingresos federales por impuestos, en tanto recibe el 18.11% del gasto federal en educación; déficit del que se benefician la mayoría de las entidades federativas restantes.

44 De acuerdo a esta última relación, Guanajuato es, después del Distrito Federal, la entidad que se ve menos correspondida en apoyo financiero.

45 En Hidalgo, por ejemplo —caso extremo—, la aportación federal es 30 veces la de la entidad.

46 Todas las entidades federativas se beneficiaron de un incremento —variable— en el gasto federal en educación, a costa del decremento, ya mencionado anteriormente, en el gasto educativo federal en el Distrito Federal: -29.66%.

El esfuerzo financiero que realiza el estado a favor de la educación puede ser ponderado al observar la participación del presupuesto educativo en el presupuesto estatal. Esta proporción ha ido decreciendo: fue de 23.01% en 1988, de 15.57% en 1992 y de 12.95% en 1993. Por su parte, también el porcentaje del presupuesto estatal que representa el gasto federal en educación ha disminuido respecto a los niveles de fines de la década pasada: de 69.18% en 1988, a 57.17% en 1993.

El gasto educativo (federal y estatal juntos) por habitante en el estado es de \$1,294, uno de los más bajos de la República y poco más de la mitad del promedio nacional que se ubica en \$2.211.

La proporción que el gasto en educación básica representa en el total del gasto educativo estatal es muy alto, superior al 90%.

En 1996 el presupuesto autorizado para la educación básica y formación de profesores en el estado fue poco mayor a la mitad del presupuesto total de egresos, pero cerca del 95% está comprometido en el pago de salarios y prestaciones, por lo que lo disponible para emprender otros proyectos es muy limitado.⁴⁷

El gobierno del estado ha recurrido entonces a la búsqueda de otras fuentes de financiamiento que han hecho incrementarse el gasto privado en educación, sumamente difícil de cuantificar, por ejemplo, las donaciones de la iniciativa privada, pero también, y de manera muy importante, las aportaciones de los padres de familia para la construcción y mantenimiento de aulas, muchas veces en especie o en mano de obra.

1998 fue declarado el año de la educación. Las ambiciosas metas que se plantearon indican que al finalizar este año “quedará totalmente garantizado para todo chiquillo y joven el acceso a la educación desde la primaria hasta la universidad”.⁴⁸ Para ello, habrá una inversión extraordinaria que se destinará a terminar con el rezago en infraestructura educativa, a apoyar el programa de becas (totales, parciales y financiamiento), al gasto corriente y al pago de los nuevos maestros que se requerirán.⁴⁹

⁴⁷ Fox Quesada, Vicente. Gobernador del Estado de Guanajuato. *Hechos y oportunidades. Primer informe de gobierno*. Guanajuato, 1996, p. 75.

⁴⁸ Fox Quesada, Vicente, Gobernador del Estado de Guanajuato. *Hechos y oportunidades. Segundo informe de gobierno*. Guanajuato, 1997, p. 8.

⁴⁹ *Loc. cit.*

La inversión programada es de 353 millones de pesos, que “sumada a los 67 millones de los programas regulares de inversión en obra pública educativa, dio un total de 420 millones de pesos, lo cual equivale a invertir en un solo año lo que tardaría aproximadamente 7 años”.⁵⁰ Cabe mencionar que el gobierno estatal sólo asume el rol de gestor y facilitador, siendo los municipios los encargados de programar la obra y supervisar la ejecución, misma que será realizada por empresas locales.

En el conjunto de la estructura educativa de educación básica en el estado, en los siete años transcurridos desde la firma del ANMEB, el número de estudiantes ha aumentado en un 8%, mejorando considerablemente la atención a la demanda en primaria y preescolar. El número de maestros se ha incrementado también (en un 15%), pero el incremento más importante se ha dado en el número de escuelas (en 21%), en un crecimiento sostenido a partir de 1994.⁵¹

La participación en este crecimiento ha sido diferente por parte del sector estatal y el sector transferido. Si bien este último vio acrecentarse de manera importante su planta docente (en 42% hasta 1996), este porcentaje no ha tenido correlato en el aumento en el sostenimiento de escuelas (10%) ni en el de la expansión de la matrícula “transferida” (5%). Por su parte, el sostenimiento estatal ha incrementado su número de maestros de manera más importante en términos relativos (58%) que el sostenimiento federal. No obstante, el número de maestros “federalizados” duplica al de maestros estatales, si bien la relación ha disminuido desde 1992, en que era aproximadamente de 2.5 maestros “transferidos” por uno estatal.⁵²

Además de la creación de nuevas plazas docentes, los recursos estatales se han canalizado de modo muy importante hacia la construcción de escuelas, de manera que el incremento global de 20% debe buena parte al aumento en 52% de las escuelas de sostenimiento estatal. De esta forma, también el crecimiento en la matrícula del sector estatal es el mayor entre todos los tipos de sostenimiento administrativo (18%).⁵³

⁵⁰ *Ibidem*, p. 108.

⁵¹ *Cf.* Anexo 3, Cuadro 21.

⁵² Es importante también anotar que la dinámica de crecimiento mayor en términos del número de profesores se ha dado en el sector particular (92% en 4 años), compensando en algo este aumento en su contribución relativa en el número de maestros (+2.93%) la pérdida, también relativa, que ha tenido el sostenimiento transferido en este rubro (-3.69%). Ver Anexo 3, Cuadro 25-G, 26-G y 27-G.

⁵³ Ver Anexo 3, *loc. cit.*

Con estos datos podemos observar cómo el subsistema propiamente estatal encabeza la dinámica de crecimiento de la educación básica en Guanajuato.⁵⁴

⁵⁴ Puede consultarse la evolución de la estructura educativa por nivel escolar en el Anexo 3, *loc. cit.*

ANEXO 2

Perfil del Estado de Tlaxcala

Tlaxcala es el estado más pequeño de la República Mexicana, con una superficie de 3 914 km² (0.2% de la superficie del país).¹ Se sitúa en el vértice sureste de la Mesa Central del territorio nacional, teniendo como colindancias: al norte, oriente y sur, el estado de Puebla; al noroeste, Hidalgo; y al oeste, el estado de México. La forma de su territorio semeja un rombo ensanchado, caracterizado por grandes llanuras interrumpidas por barrancas erosionadas, colinas y cerros de escasa altura y algunas montañas boscosas en su costado oeste, de norte a sur. La mayor parte de su suelo es poco fértil, sólo en la región noroeste del estado se encuentran suelos ricos y profundos.²

El estado de Tlaxcala cuenta actualmente con 60 municipios, a raíz de una reciente reorganización política municipal que tuvo lugar en 1995, cuando se sumaron 16 municipios a los 44 ya existentes. El número de localidades se eleva a 1,188, de éstas, el 93.3% no rebasan los 2 500 habitantes y albergan una quinta parte de la población, lo cual nos habla de un elevado número de pequeñas localidades con escaso número de habitantes,³ pero también de una alta concentración de la población en localidades medianas y grandes. Los principales centros de población son, en orden decreciente, Apizaco, Villa Vicente Guerrero, Zacatelco, Chiautempan, Tlaxcala (capital), Huamantla y Calpulalpan.

De acuerdo al último censo de población, Tlaxcala no alcanza aún el millón de habitantes: la cifra de sus pobladores es de 883 924,⁴ apenas el 1% de la población nacional,⁵ pero que distribuido en un pequeño territorio da una densidad de población de 225.76 habitantes por km², una de las más altas del país. La tasa de crecimiento anual de la población es de 2.25%, mayor que la tasa nacional que es de 1.61%. Lo particular del crecimiento de la población tlaxcalteca es que

¹ Cf. la base de datos en CD-ROM *Los municipios de México*. México, CEDEMUN, 1998. Otras fuentes dan como dato 4 027 km², 4 016 km², o bien, 4 130 km². El Distrito Federal tiene una extensión menor: 1 479 km².

² Cf. García de Miranda, Enriqueta y Zaida Falcón de Gyves. *Nuevo Atlas Porrúa de la República Mexicana*. 7ª ed. México, Editorial Porrúa, 1986. p. 86.

³ La población promedio por municipio es de 727 personas. Ver Anexo 3, Cuadro 4 para la población por municipio.

⁴ 49.3% hombres, 50.7% mujeres.

⁵ 0.97%, para seguir siendo exactos.

durante décadas el número de habitantes sufrió muy ligeros incrementos, siendo a partir de los años setenta que la población empezó a aumentar considerablemente.⁶ Lo anterior se corresponde con el crecimiento en urbanización, que de ser de 49.71 en los años setenta, pasa a 76.50 en los noventa.

La edad mediana de los tlaxcaltecas es de 20 años. Por grupos quinquenales de edad, niños y jóvenes sumados (hasta los 24 años de edad) alcanzan el 58.9% de la población. Del total de población, el 81.3% se considera población urbana, en tanto el 18.7% es población rural; el índice de urbanización correspondiente es de 46.40%. Asimismo, del total de la población mayor a 5 años, 3 de cada 100 personas habla una lengua indígena.

En cuanto a migración se refiere, la población tlaxcalteca ha salido de la entidad desde tiempo atrás buscando mejores oportunidades de trabajo, sobre todo en el estado de Puebla y la ciudad de México.⁷ De acuerdo a la proporción de inmigrantes con respecto a la población total, Tlaxcala se ubica en el grupo de intensidad baja (con menos de 10% de inmigrantes en el periodo considerado), mientras que al atender a la emigración, se ubica en el grupo de intensidad media (entre 10 y 20% o más de emigrantes en el mismo periodo), es decir, se trata de una entidad de rechazo regular y escasa atracción migratoria⁸ con tendencia al ascenso según la tasa media anual de migración neta interna.⁹

La población económicamente activa en el estado es de 378 139 personas de 12 años y más (55.9% de este universo),¹⁰ de las cuales se encuentran ocupadas 362 678 (95.9%).¹¹ De acuerdo a los datos de la encuesta de INEGI para 1995, la población ocupada se distribuía, según sector de actividad, de la siguiente forma: en el sector primario, 26.97%; en el secundario, 30.26%; y en el terciario, 42.72%.¹² Por la situación en el trabajo, predominan las categorías *empleado u obrero* (42.56%) y *trabajador por su cuenta* (29.99%), pudiendo explicar esta última el bajo nivel de desempleo reportado 3.14%.¹³

⁶ Ver Anexo 3, Cuadro 3. La tasa de crecimiento anual intercensal a partir de los años 50 es: 1.99, 2.02, 2.74 y 3.26.

⁷ La distancia que separa a Tlaxcala de Puebla es tan sólo de 38 kilómetros y de 114 kilómetros respecto al Distrito Federal.

⁸ Ver Anexo 3, Cuadro 5.

⁹ Cf. CONAPO. *La situación demográfica de México*. México, 1997, p. 37.

¹⁰ El dato para 1990 es de 26.7%, lo que habla de un incremento significativo en la PEA estatal.

¹¹ Cf. Ernesto Zedillo Ponce de León. *Tercer informe de gobierno. Anexo estadístico*. México, 1997. p. 264.

¹² Cf. INEGI. *Anuario estadístico del estado de Tlaxcala. Edición 1997*. Aguascalientes, INEGI, 1997. p. 170.

¹³ Cf. *ibídem*, pp. 171-172.

Los ingresos por trabajo de la población tlaxcalteca conforman los siguientes grupos: no recibe ingresos, 17.45%; menos de un salario mínimo, 23.28%; entre uno y dos salarios mínimos, 32.57%; entre 2 y 5 salarios mínimos, 19.52%; más de cinco salarios mínimos, 3.37% y sin especificar, 3.81%.¹⁴ De acuerdo a lo anterior, el 73.3% de la población ocupada percibe menos de dos salarios mínimos.

Los índices de marginalidad elaborados por CONAPO indican que el 2.9% de la población tlaxcalteca vive en condiciones de alta o muy alta marginalidad; el 13.6% en condiciones medias, y el 83.5% en condiciones de baja o muy baja marginalidad,¹⁵ lo que en general coloca al estado en un nivel de marginalidad medio (-0.036, según el índice de marginación de CONAPO), lugar 16 a nivel nacional. De acuerdo a los datos disponibles, elaborados en 1990, antes de la reorganización municipal, de los 44 municipios tlaxcaltecas, sólo uno (Terrenate) presentaba un alto grado de marginación; 11, grado medio; 29, grado bajo; y 3, grado muy bajo.¹⁶ La entidad recibe recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal de 151.68 *per cápita*.

Para hablar más particularmente de algunos de los indicadores de bienestar social, podemos citar que el promedio de ocupantes por vivienda en el estado es de 5 personas.¹⁷ En lo que a educación se refiere, el grado promedio de escolaridad de que se tiene dato es de 7.3, lo que significa que en promedio la población de Tlaxcala tiene cubierta la educación primaria y al menos el primer grado de secundaria. En realidad, de acuerdo a los datos del último censo, el 8.86% de la población no cuenta con ninguna instrucción, mientras que el 8.8% de la población de 15 años y más es analfabeta. De la población en edad escolar (6 a 14 años), el 94.39% asiste a la escuela, en tanto el 5.61% no lo hace.¹⁸

Por lo que se refiere a seguridad social, la población derechohabiente a servicios de salud se cuenta en un porcentaje muy bajo: apenas 26.83% (del cual, el 72.05% corresponde al IMSS, el 27.14% al ISSSTE y el 4.93% a otro tipo de institución).¹⁹ Un 41.2% de la población, sin derechohabiencia, recibe asistencia social por parte de distintas instituciones, entre ellas la

¹⁴ Cf. *ibídem*, p. 171,

¹⁵ Cf. CONAPO. *La situación demográfica de México*, 1997, p. 61.

¹⁶ Cf. CONAPO. *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal 1990*. México, 1993, pp. 40-41 y 267. El índice se construye con indicadores de educación, vivienda, ocupación, ingresos monetarios y distribución de la población.

¹⁷ Cf. INEGI. *Anuario estadístico del estado de Tlaxcala. Edición 1997*. Aguascalientes, INEGI, 1997, p. 41.

¹⁸ Cf. *ibídem*, p. 258.

¹⁹ Estos son los datos más recientes, referidos al años de 1995. Cf. *ibídem*, pp. 240-241.

Secretaría de Salud del Gobierno del Estado y el DIF. Otros datos importantes son la esperanza de vida al nacer (73.26 años), y la mortalidad infantil (30.12 por cada mil niños nacidos vivos).²⁰

Podemos referirnos ahora a la estructura económica del estado: para el año de 1993, la contribución estatal al Producto Interno Bruto nacional fue de 0.5%;²¹ la división de actividad económica más importante según su aportación al PIB estatal es la *industria manufacturera*, con un 27.4%), seguida de *comercios, restaurantes y hoteles*, con 16.5% y *servicios comunales, sociales y personales* (16.2%); en cuarto lugar se ubican los *servicios financieros, seguros y bienes inmuebles* (16.9%), y con menor importancia (9.6%), las actividades de *transporte, almacenamiento y comunicaciones*.²²

La agricultura no tiene más un papel muy importante en la economía del estado: su contribución al PIB estatal, junto con la silvicultura y la pesca, fue de 8.6 en 1993. Las tierras de labor cubren el 44.6% de la superficie total del estado; de la superficie de labor, el 87.1% son tierras de temporal, 8.6% son de riego y temporal, y un 4.3% son tierras sólo de riego. Por tenencia de la tierra, el 55.3% es tierra ejidal, el 30.9% es privada, y 13.8%, mixta.²³ Los principales productos son el maíz, el trigo y la cebada. La ganadería es una actividad no despreciable, aun cuando los pastizales cubren únicamente el 3.3% de la superficie de la entidad. Destaca en la actividad pecuaria la cría de toros de lidia.

Las industrias más importantes con las que cuenta el estado de Tlaxcala se ubican en la rama textil (Chiautempan, Tlaxcala, Zacatenco), y de manera secundaria, en la producción de celulosa, papel y fertilizantes en Apizaco y Huamantla.²⁴

En cuanto a las finanzas públicas, los ingresos totales del estado alcanzaban en 1995 la cantidad de \$ 681,332,000, de los cuales más de las tres cuartas partes, \$528,183,000 (77.5%), correspondían a participaciones federales. Por su parte, los egresos totales sumaban, para la misma fecha, \$ 216 413 000, distribuidos en un 43.6% para gastos administrativos; transferencias, 33.6%; deuda pública, 12.3%; y obras públicas y fomento, 6.3%.²⁵ La inversión pública federal en

²⁰ Cf. base de datos del Centro Nacional de Desarrollo Municipal.

²¹ Cálculos propios realizados de acuerdo con Ernesto Zedillo Ponce de León. *Tercer informe de gobierno. Anexo estadístico*, pp. 253-254. México, 1997.

²² Datos para 1993, cf. INEGI. *Anuario estadístico del estado de Tlaxcala. Edición 1997*, p. 338.

²³ Cf. *ibídem*, p. 348.

²⁴ Cf. García de Miranda, Enriqueta y Zaida Falcón de Gyves. *Nuevo Atlas Porrúa de la República Mexicana*. 7ª ed. México, Editorial Porrúa, 1986. p. 86.

²⁵ Cf. INEGI. *Anuario estadístico del estado de Tlaxcala. Edición 1997*, pp. 497-499.

el estado se destina en su mayor parte al *desarrollo regional y urbano* (73.8%), seguido muy detrás por *comunicaciones y transportes* (8.6%) y *educación* (7.3%).²⁶

Tlaxcala no ha sido nunca asiento de empresas paraestatales a nivel federal, por lo que la Reforma del Estado, en el sentido del acotamiento de su participación en la economía, no le acarreó grandes repercusiones. Pero sí hay un sector paraestatal a nivel local que ha tenido una suerte diversa: en la segunda década de los ochenta, al tiempo que a nivel federal se desmantela la empresa paraestatal, en Tlaxcala aumenta su número de 18 a 26 empresas. Es hasta la gubernatura de Beatriz Paredes cuando, en 1987, inicia el saneamiento y depuración del sector paraestatal, reduciendo sus unidades a una decena. Sin embargo, para 1991 las empresas paraestatales del gobierno local se contaban en 20, lo que nos habla de la necesidad de expandir este sector ante el incremento de población y los problemas económicos y sociales.²⁷

La organización social y los principales actores sociales

Aun en un pequeño territorio y una población que no alcanza el millón de personas la estructura social se encuentra diferenciada y al parecer, cada uno de sus sectores cuenta con estructuras organizativas propias, como veremos a continuación.

En la cúspide de la escala social se encuentran los industriales, los comerciantes, los ganaderos y aquellos hacendados que aún conservan una buena cantidad de tierras, los altos funcionarios públicos y los políticos y algunos dirigentes obreros y campesinos.²⁸ En cuanto al viejo empresariado textil, desde 1973 se encuentra organizado en la Asociación de Empresarios Textiles de Tlaxcala, A. C., al desvincularse de los textileros poblanos. Un buen número de empresarios se agrupa bajo las siglas de la CANACINTRA, mientras que a nivel local surge en 1981 la Asociación de Industriales del Estado de Tlaxcala.

Entre los comerciantes existen tres organismos: la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, la Cámara Nacional del Pequeño Comercio y la Federación de Cámaras de Comercio, todos ellos con una labor de penetración entre los comerciantes aparentemente lenta.²⁹

²⁶ Cf. *ibídem*, p. 503.

²⁷ Cf. Mario Ramírez Rancaño. "Tlaxcala", en González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa (coords.) *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*. Vol. III. México, La Jornada, UNAM-CIIH, 1994, pp. 187-216.

²⁸ Cf. Mario Ramírez Rancaño. *Tlaxcala: sociedad, economía, política y cultura*. México, UNAM-CIIH, 1992. 149 pp. (Biblioteca de las entidades federativas)

²⁹ Cf. *ibídem*.

Sin contar con una presencia como la de antaño, hacendados y ganaderos conservan su representación a través de la Federación de la Pequeña Propiedad Agrícola, Ganadera y Forestal de Tlaxcala, la Cámara Agrícola y Ganadera de Tlaxcala y la Unión de Crédito Agrícola y Ganadera de Tlaxcala, esta última agrupando en su seno a miembros con prominentes ancestros.

Un actor que no es despreciable mencionar en el contexto estatal es la Iglesia católica, la cual continúa teniendo una influencia considerable en la sociedad tlaxcalteca (96% católica de acuerdo al censo de población de 1990), reforzada a partir de que Tlaxcala cuenta con una diócesis propia (desde 1959). Nos dice Mario Ramírez Rancaño: “Se trata de una iglesia conservadora, distante de su grey, que se mueve en los límites del misticismo y maneja al máximo la retórica abstracta”.³⁰ Además se especula sobre su participación política apoyando al Partido Demócrata Mexicano a través de organizaciones clericales como la Adoración Nocturna Mexicana y Acción Católica.

En el amplio espectro de las clases medias, puede ubicarse a los empleados de los sectores público y privado, el personal de las universidades y del sistema educativo en sus niveles básico y medio, profesionistas liberales, así como a los pequeños comerciantes, industriales y artesanos. Su característica fundamental es la ejercer actividades no manuales, pero en cuanto a su nivel de vida, de acuerdo al autor que hemos venido recuperando, no es significativamente más alto que el de los obreros.

La instancia organizativa por excelencia de los sectores medios es la Federación de Organizaciones Populares del Estado de Tlaxcala, perteneciente a la CNOP. Esta federación se integra con 113 organizaciones de lo más variado, que se cubren bajo el paraguas del sector popular: las llamadas Ligas municipales; sindicatos; federaciones de sindicatos, de colonos, de pequeños propietarios; colegios de profesionales y otras varias.

El sector obrero es uno de los de mayor tradición organizativa en el estado, desde su conformación con las primeras fábricas textiles; desde épocas tempranas también la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) logró su control. En segundo lugar de importancia se encuentra la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), y sólo en tercer lugar la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que incluye a la Federación de Trabajadores del Estado de Tlaxcala.

³⁰ *Ibíd.*, p. 52.

La situación de los campesinos en el estado es sumamente difícil: de acuerdo al Tercer Informe de Gobierno de Beatriz Paredes Rangel, el 70% de los ejidos tenían en 1987 menos de una hectárea por ejidatario, en tierras de temporal, erosionadas, de las que se espera el sostenimiento de un alto número de personas. Desde el momento en que la entidad ha desdibujado su perfil de sociedad agraria, las organizaciones campesinas (la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos, de la Confederación Nacional Campesina, y la Central Campesina Independiente), han perdido presencia.

Como puede apreciarse, las principales organizaciones sociales se desarrollan a instancias del gobierno estatal o del PRI, que prácticamente cubre todo el espectro social con sus distintas centrales: el sector agrario, con la CNC y la CCI; el sector obrero, con la CTM, la CROC, y la CROM; y el sector popular, con la CNOP; a las que se suman las organizaciones femeniles (CEPM) y juveniles (MNRJ). Desde esta perspectiva, que no contempla a los empresarios, que tienen sus propias organizaciones, prácticamente todo el mundo tendría oportunidad de encontrar un marco organizativo para participar en política.

Los avances en educación básica

Consideramos en este apartado el comportamiento de los principales indicadores educativos a lo largo de la década de los noventa; la mayoría de los datos están referidos al periodo 1990-1995. En estos cinco años se aumenta un grado a la escolaridad promedio.³¹ Como suele suceder por efectos del desigual desarrollo socioeconómico regional, la escolaridad en las grandes poblaciones, con más de 15 mil habitantes alcanza los 8.24 grados, mientras que en las poblaciones menores es de 6.68; en ambos casos la escolaridad es mayor entre los hombres que entre las mujeres.³²

Entre 1990 y 1995 hay una superación del analfabetismo en 2.1% respecto al primero de esos años, un ritmo más alto que en el ámbito nacional, donde la mejoría fue de 0.8%.³³

La educación básica en Tlaxcala no presenta mayores problemas de cobertura, mas no así en cuanto a la calidad del servicio educativo brindado.

Indicadores de equidad (cobertura, oportunidades de acceso)

³¹ Ver Anexo 3, Cuadro 15.

³² Ver Anexo 3, Cuadro 16.

³³ Ver Anexo 3, Cuadro 17.

Por lo que se refiere a las oportunidades que el sistema educativo ofrece a sus habitantes en cuanto a acceso a la educación, se puede señalar que de manera general, la población de 6 a 14 años asiste en su mayoría a la escuela (94.39%) en los distintos niveles educativos; existe un 5.61% de la población en este grupo de edad que corresponde la educación básica escolarizada que no asiste a la escuela.³⁴

Por el momento contamos sólo con información de cobertura en educación preescolar. Lo que resulta notorio a través de la observación de los datos es que a partir de 1992, fecha de la descentralización, la atención a la demanda en este nivel ha descendido a menos del 90%.³⁵

En lo que se refiere a los porcentajes de absorción de los niveles educativos, existe ahí un campo problemático que deja a 12 alumnos egresados de primaria sin ingresar a secundaria, y a 13 egresados de secundaria sin ingresar a la educación media superior. En cuanto a la absorción en normal licenciatura, ésta se ha mantenido en niveles bajos (entre 6 y 7%) a lo largo de la década, pero igualmente disminuye después de 1992.³⁶

Indicadores de eficiencia

En este apartado consideramos el grado en que el sistema educativo estatal ha podido cumplir con sus objetivos de brindar el servicio educativo a la población atendida, para lo cual contamos con los indicadores de deserción, reprobación y eficiencia terminal.

Los niveles de deserción en educación primaria se han mostrado constantes a lo largo de la década: sólo 1 de cada 100 niños abandona sus estudios en cada ciclo escolar. En cuanto a reprobación, ésta se ha logrado abatir levemente en los últimos años, al pasar de 6.9% en 1990, a 4.7% en 1995. La eficiencia terminal en el Estado en el nivel de educación primaria es de 96.5%, lo que podría ser considerado aceptable si la meta no fuera que todos los alumnos concluyeran sus estudios en el tiempo esperado.

Por lo que se refiere a la educación secundaria, el problema de deserción es más grave que en primaria: 7 de cada 100 alumnos. A este respecto se ha logrado un muy leve avance en el lustro considerado al aumentar el nivel de retención de 92.8% a 93.5%. Más crítica es aún la situación en cuanto a reprobación y eficiencia terminal: la cuarta parte de los alumnos en cada ciclo escolar

³⁴ Cf. INEGI. *Anuario Estadístico del Estado de Tlaxcala* Edición 1997, p. 258.

³⁵ Ver Anexo 3, Cuadro 29.

³⁶ Ver Anexo 3, Cuadro 30.

reprueba y un 20% de los mismos no concluye en el tiempo esperado sus estudios, por lo que la eficiencia terminal es uno de los grandes retos en este nivel educativo.

El financiamiento de la educación básica en Tlaxcala

El factor de financiamiento constituye una variable de suma importancia en el estudio de las políticas descentralizadoras en el marco del federalismo, por ello es que incluimos este apartado.

Lo que el estado gasta en educación equivale a una proporción que ha oscilado entre el 59 y el 71% del total de recursos que recibe de la Federación para esta función. Los porcentajes más altos se registran en los dos últimos años considerados, en que esta proporción ha tenido grandes incrementos anuales: en 1991 el porcentaje era de 60.24%; en 1992, 66.72%; y en 1993, 70.17%. Considerando específicamente el peso del gasto federal en el gasto público en la entidad, la variación ha sido muy leve en el periodo considerado (la proporción se ha mantenido alrededor de 86%), casi siempre (con excepción del último año) por encima ligeramente del promedio nacional (que se sitúa alrededor del 84%).

En el caso de Tlaxcala, si comparamos el porcentaje del gasto federal que recibe (1.16% del total nacional) con los referentes que la SHCP utiliza para asignar las participaciones federales (tomando como base los datos de 1993), tenemos que esta entidad se ve beneficiada de acuerdo a todos los criterios, sobre todo respecto al porcentaje que aporta a la Federación en ingresos tributarios y no tributarios (0.13%), pero también por su participación en el PIB nacional (0.56%) y por su porcentaje de población (0.96%). Considerando específicamente el porcentaje del gasto federal en educación básica en la entidad (1.23%), hay también una relación a favor del estado tomando en cuenta el porcentaje de la población potencialmente demandante (1.01%) y el volumen de matrícula transferida (1.08%).

La relación entre el gasto educativo federal y el gasto educativo estatal se ha incrementado ligeramente en los últimos años: en 1988 el gasto federal era 5.72 veces mayor que el gasto estatal, en tanto en 1993 lo era ya en 7.07 veces. En esos cinco años (1988-1993), el gasto federal en educación en el estado se incrementó en un 25.22%.

El esfuerzo que el estado realiza para el financiamiento de la educación se refleja en el porcentaje que este rubro ocupa en el presupuesto estatal (22.54%), mismo que sufrió una drástica caída al cambio de década: 7.62% en 1992, con una leve recuperación en 1993 que llevó el porcentaje hasta 10.05%. Asimismo, el porcentaje del presupuesto estatal que representa el gasto

federal en la educación de la entidad ha sufrido variaciones aún mayores: 128.82% en 1988, 55.18% en 1992 y 71.07% en 1993.

La proporción del gasto educativo estatal que Tlaxcala dedica a educación básica es prácticamente nula.

ANEXO 4

Organigramas

FIGURA 1	Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala	p. 272
FIGURA 2	Secretaría de Educación Pública del Estado (Tlaxcala)	273
FIGURA 3	Coordinación Educativa. Módulo Huamantla (Tlaxcala)	274
FIGURA 4	Secretaría de Educación de Guanajuato, abril 1995	275
FIGURA 5	Secretaría de Educación de Guanajuato, noviembre 1994	276
FIGURA 6	Secretaría de Educación, Cultura y Recreación (Guanajuato)	277
FIGURA 7	Federalismo y Modernización Educativa de Guanajuato	278

FIGURA 1
UNIDAD DE SERVICIOS EDUCATIVOS DEL ESTADO DE TLAXCALA



FIGURA 2
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO (TLAXCALA)



FIGURA 3
COORDINACIÓN EDUCATIVA. MÓDULO HUAMANTLA (TLAXCALA)



FIGURA 4
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE GUANAJUATO, ABRIL 1995



FIGURA 5
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE GUANAJUATO, NOVIEMBRE 1994



FIGURA 6
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y RECREACIÓN (GUANAJUATO)



FIGURA 7
FEDERALISMO Y MODERNIZACIÓN EDUCATIVA DE GUANAJUATO



FUENTES

Bibliográficas

ÁLVAREZ Lima, José Antonio. Gobernador Constitucional del Estado de Tlaxcala. *Primer informe de gobierno*. Tlaxcala, 1993.

———. *Segundo informe de gobierno*. Tlaxcala, 1994.

———. *Tercer informe de gobierno*. Tlaxcala, 1995.

———. *Cuarto informe de gobierno*. Tlaxcala, 1996.

———. *Quinto informe de gobierno*. Tlaxcala, 1997.

ANGUIANO, Arturo. “El desenlace del corporativismo”, en Bensusán, Graciela y Carlos García (coords.), *Estado y sindicatos. Crisis de una relación*. México, UAM-X/Fundación Friedrich Ebert, 1990.

ARNAUT Salgado, Alberto. *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-1994*. México, CIDE, 1996. 245 pp.

———. *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1978-1988*. México, CIDE, 1992. (Documentos de Trabajo, Estudios Políticos)

———. *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*. México, CIDE, 1992. 62 pp. (Documentos de trabajo 4, Estudios Políticos)

———. “La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”. México, El Colegio de México, 1997. (En prensa).

AROCENA, José. “Algunas dimensiones del concepto de descentralización”, en Nohlen, Dieter (comp.) *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1991. pp. 17-22.

BENAVIDES, Ma. Eulalia y Guillermo Velasco (coords.). *Sindicato magisterial en México*. México, Instituto de Propositiones Estratégicas, 1992.

BOISIER, Sergio. “La descentralización: un tema difuso y confuso”, en Nohlen, Dieter (comp.) *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1991. pp. 23-40.

- CABRERO Mendoza, Enrique. *Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Análisis de tendencias y obstáculos en diversos países*. México, CIDE, 1993. 32 pp. (Documentos de Trabajo, 19)
- CARMAGNANI, Marcelo. “Conclusión: el federalismo, historia de una forma de gobierno”, en *Federalismos latinoamericanos*. México, FCE, 199.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. *La situación demográfica de México, 1997*. México, 1997.
- . *El perfil demográfico de México*. México,
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN/COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA. *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990. Primer informe técnico del proyecto “Desigualdad regional y marginación municipal en México”*. México, 1993.
- ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Indicadores educativos 1976-1977 a 1995-1996. Serie histórica*. México, SEP-DGPPP, 1977. 147 pp.
- ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. UNIDAD DE SERVICIOS EDUCATIVOS DE TLAXCALA. *Programa Operativo Anual 1997-1998*. Tlaxcala, 1997.
- CHABOYA Peña, Ma. Luisa. *Poder sindical en Jalisco: el caso de la sección 47 del SNTE*. Tesis de Maestría en Estudios Regionales. México, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, 1989.
- FIERRO Evans, Ma. Cecilia y Guillermo Tapia. “Descentralización educativa e innovación. Una mirada desde Guanajuato”, en prensa.
- FOX Quesada, Vicente. Gobernador del Estado de Guanajuato. *Hechos y oportunidades. Primer informe de gobierno*. Guanajuato, 1996.
- . *Hechos y oportunidades. Primer informe de gobierno. Anexos I y II*. Guanajuato, 1996.
- . *Hechos y oportunidades. Segundo informe de gobierno*. Guanajuato, 1997.
- . *Hechos y oportunidades. Segundo informe de gobierno. Anexo*. Guanajuato, 1997.

FOX Quesada, Vicente. *Compromisos para el desarrollo y el federalismo*. Ponencia presentada en el encuentro “Los compromisos con la Nación”. S.p.i. (Cuadernos de Comunicación Social, 10)

—————. *Plan de gobierno. Guanajuato 1995-2000*.

GADSDEN Carrasco, Carlos Humberto. “Avances y aprendizajes del proceso de federalización-municipalización en el Estado de Guanajuato”, en Martínez Uriarte, Jacqueline y Alberto Díaz Cayeros (coords.). *Federalismo*. Congreso Nacional de Ciencia Política. México, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996. Pp. 173

GARCÍA de Miranda, Enriqueta y Zaida Falcón de Gyves. *Nuevo Atlas Porrúa de la República Mexicana*. 7ª ed. México, Editorial Porrúa, 1986. 221 pp.

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. *Plan Básico de Gobierno 1995-2000. Compromisos con Guanajuato. Resumen Ejecutivo*. s.p.i.

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y RECREACIÓN. *La dinámica educativa y cultural en Guanajuato. Memoria 1985-1991*. Guanajuato, 1991.

—————. *La modernización educativa en Guanajuato*. 1990

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA Y RECREACIÓN. FEDERALISMO Y MODERNIZACIÓN EDUCATIVA. *Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica*.

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE GUANAJUATO. *Consultas temáticas con expertos sobre la agenda educativa de Guanajuato*. Memorias. Guanajuato, SEG, 1997. 47 pp.

—————. *Ley de Educación para el Estado de Guanajuato comentada*. Guanajuato, 1996.

—————. *Estadísticas e indicadores educativos básicos. Inicio de ciclo 1996-1997*.

—————. *Reorganización del sistema educativo en Guanajuato*. Guanajuato,

—————. *Escuela*. Guanajuato, SEG, 1995. (Documentos, I)

—————. *Proyecto escolar*. Guanajuato, SEG, 1995. 48 pp. (Documentos, II)

- . *Guía operativa para la elaboración del proyecto escolar*. Guanajuato, SEG, 1995. 27 pp.
- GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA-DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS COORDINADOS DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Programa para la Modernización Educativa del Estado de Tlaxcala*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. *Anuario Estadístico del Estado de Guanajuato. Edición 1997*. Aguascalientes, INEGI, 1997. 526 pp.
- . *Anuario Estadístico del Estado de Tlaxcala, Edición 1997*. Aguascalientes, INEGI, 1997.
- . *Guanajuato. Censo de población y vivienda 1995. Perfil Sociodemográfico*. México, INEGI, 1997. 88 pp.
- . *Estados Unidos Mexicanos. Censo de población y vivienda 1995. Resultados definitivos. Tabulados básicos*. Aguascalientes, INEGI, 1996.
- . *Guanajuato. Censo de población y vivienda 1995. Resultados definitivos. Tabulados básicos*. Aguascalientes, INEGI, 1996. 573 pp.
- . *Tlaxcala. Censo de población y vivienda 1995. Resultados definitivos. Tabulados básicos*. Aguascalientes, INEGI, 1996. 445 pp.
- LANDÉ, Carl. "The dyadic basis of clientelism", en Schmidt, Steffen *et al.* *Friends, followers and factions. A reader in political clientelism*. Los Angeles, University of California Press, 1977.
- LATAPÍ Sarre, Pablo y Manuel Ulloa Herrero. *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo. Versión técnica del 31 de diciembre de 1997*. México, UNAM/CESU, 1997. 194 pp.
- LAUGLO, Jon. "Formas de descentralización y sus implicaciones para la educación", en Pereyra, Miguel A. *et al.* (comps.). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, 1996. pp. 169-207. (Colección Educación y Conocimiento)
- Ley de Educación para el Estado de Guanajuato. Síntesis y comentarios*. México,

LOYO Brambila, Aurora (coord.). “Las ironías de la modernización”, en Loyo, Aurora (coord.). *Los actores sociales y la educación*. México, UNAM-Plaza y Valdés, 1997.

LOYO, Engracia. “El largo camino a la centralización educativa (1920-1992)”, en prensa..

LUNDGREN, Ulf. “Formulación de la política educativa, descentralización y evaluación”, en Pereyra, Miguel A. *et al.* (comps.). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, 1996. pp. 395-414. (Colección Educación y Conocimiento)

MEDINA Plascencia, Carlos. Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato. *I informe de gobierno. 1992*.

———. *I informe de gobierno. 1992. Anexos I y II*. Guanajuato, 1992.

———. *II informe de gobierno. 1993*. Guanajuato, 1992.

———. *II informe de gobierno. 1993. Anexos I y II*. Guanajuato, 1992.

———. *III informe de gobierno. 1994*. Guanajuato, 1992.

———. *III informe de gobierno. 1994. Anexos I y II*. Guanajuato, 1992.

———. *IV informe de gobierno. 1995*. Guanajuato, 1992.

———. *IV informe de gobierno. 1995. Anexos I y II*. Guanajuato, 1992.

———. *IV informe de gobierno. Mensaje del gobernador. 1995*. Guanajuato, 1992.

———. *Nuestro pensamiento*. Guanajuato,

MEYER, Lorenzo. “El corporativismo mexicano en los tiempos del neoliberalismo”, en Bensusán, Graciela y Carlos García (coords.). *Estado y sindicatos. Crisis de una relación*. México, UAM-X/Fundación Friedrich Ebert, 1990.

MIRANDA López, Francisco. *Políticas públicas y grupos de interés en México. Formulación, instrumentación e impacto de la política de descentralización educativa (1982-1990)*. Tesis de Maestría en Sociología Política. México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1992.

- MUÑOZ ARMENTA, Aldo. *Continuidad y cambio del sindicalismo en México: el caso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1989-1994)*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. México, FLACSO, 1996.
- NOHLEN, Dieter. "Presentación", en Nohlen, Dieter (coord.). *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1991. pp. 11-14.
- . "Descentralización política. Perspectivas comparadas", en Nohlen, Dieter (coord.). *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1991. pp. 357-369.
- NOLTE, Detlef. "Procesos de descentralización en América Latina: enfoque comparativo", en Nohlen, Dieter (coord.). *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1991. pp. 73-85.
- NORIEGA Chávez, Margarita. *Estrategias de lucha sindical en América Latina. El sector magisterial en México*. México, 1995. Inédito.
- PAREDES Rangel, Beatriz. Gobernadora Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. *Reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública del Estado*. 1991.
- PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. *Plataforma legislativa 1997-2000*.
- PITKIN, Hannah Fenichel. *El concepto de representación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- RAMÍREZ Rancaño, Mario. "Tlaxcala", en González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa (coords.). *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*. Vol. III. México, La Jornada, UNAM-CIIH, 1994. Pp. 206-207.
- . *Tlaxcala: sociedad, economía, política y cultura*. México, UNAM-CIIH, 1992. 149 pp. (Biblioteca de las Entidades Federativas)
- RESÉNDIZ García, Ramón. *Las políticas de desconcentración y descentralización educativa el conflicto entre la burocracia estatal y sindical: 1978-1988*. Tesis de Maestría en Sociología Política. México, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, 1992.

- REYES, Yolanda de los. “Descentralización de la educación”, en Torres, Blanca (comp.). *Descentralización y democracia en México*. México, El Colegio de México-CEE, 1986.
- RIVERA Barroso, “La experiencia de la municipalización en Guanajuato”.
- RUSCONI, Gian Enrico. *Problemas actuales de teoría política*. México, UNAM, 1985. (Cuadernos de Teoría Política)
- SANTIZO Rodall, Claudia. *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*. México, CIDE, 1997. 93 pp. (Documentos de Trabajo, 56)
- SCHMELKES, Sylvia. *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*. Guanajuato, Gobierno del Estado de Guanajuato, SEG, 1995. 85 pp.
- SCHMITTER, Philippe C. “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en Schmitter, Philippe C. y Gerhard Lehbruch (coords.). *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*. México, Alianza Editorial, 1992. (Alianza/Política)
- . “Corporativismo(corporativismo)”, en Luna, Matilde y Ricardo Pozas (coords.), *Relaciones corporativas en un periodo de transición*. México, IIS-UNAM, 1992.
- SCHRIEWER, Jürgen. “Sistema mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada”, en Pereyra, Miguel A. *et al.* (comps.). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, 1996. pp. 17-58 (Colección Educación y Conocimiento)
- SCHULTZE, Rainer Olaf. “El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada”, en Nohlen, Dieter (comp.) *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1991. pp. 59-71.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Informe de Labores 1991-1992*.
- . *Informe de Labores 1992-1993*.
- . *Informe de Labores 1993-1994*.
- . *Informe de Labores 1994-1995*.
- . *Informe de Labores 1995-1996*.

- SIMON, Herbert. *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*. 3ª ed. Buenos Aires, Aguilar, 1988. 338 pp.
- SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN. *Estatutos*. México, Editorial del Magisterio “Benito Juárez”, 1996.
- SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN. COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL. *Informe de labores de la gestión 1992-1995 al Tercer Congreso Nacional Extraordinario*.
- SIN AUTOR. *Panorama general del magisterio nacional*. s.p.i. 1994.
- SLATER, David. “La geopolítica del proceso globalizador y el poder territorial en las relaciones Norte-Sur: Imaginaciones desafiantes de lo global”, en Pereyra, Miguel A. *et al.* (comps.). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, 1996. (Colección Educación y Conocimiento) pp. 59-92.
- STREET, Susan. *Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*. México, Ediciones de la Casa Chata/CIESAS, 1992.
- TREJO Reséndiz, Raciél. “Presencia del SNTE en el aparato burocrático y sus consecuencias en el ámbito educativo”, en Benavides, Ma. Eulalia y Guillermo Velasco (coords.). *Sindicato magisterial en México*. México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, 1992.
- TRUEBA Dávalos, José *et al.* *La educación básica en Guanajuato. Análisis y perspectivas*. Guanajuato, SECyR, 1993. 67 pp.
- ULLOA, Manuel y Cecilia Fierro. (coords.). *Educación básica en el Estado de Guanajuato. Diagnóstico y propuesta*. México, 1992.
- USET. *Estadística Básica del Sistema Educativo*. Inicio de curso 1997-1998.
- VALENCIA García, Guadalupe. “Guanajuato”, en González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa (coords.). *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*. Vol. II. México, La Jornada, UNAM-CIIH, 1994.
- . *La reforma política en Guanajuato*. Tesis de Maestría en Sociología Política. México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1986.

- VELASCO Cruz, José Luis. *El debate actual sobre el federalismo mexicano*. Tesis de Maestría en Sociología Política. México, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, 1996.
- WEBER, Max. *Economía y sociedad*. México, FCE, 1984.
- WEILER, Hans. “Enfoques comparados en descentralización educativa”, en Pereyra, Miguel A. *et al.* (comps.). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, 1996. pp. 208-233. (Colección Educación y Conocimiento)
- ZEDILLO Ponce de León, Ernesto. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. *Primer informe de gobierno*. México, 1995.
- . *Segundo informe de gobierno*. México, 1996.
- . *Tercer informe de gobierno*. México, 1997.

Hemerográficas

- Acuerdo núm. 196 por el que se adscriben orgánicamente las direcciones generales, órganos desconcentrados y unidades administrativas de la SEP que se mencionan y se delegan facultades. *Diario Oficial*. 4 de julio de 1994.
- ÁLVAREZ Lima, José Antonio. Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999. *Periódico Oficial del gobierno del Estado de Tlaxcala*. 5 de agosto de 1993.
- ARNAUT Salgado, Alberto. “El proceso de cambio en el SNTE”, en *Horizonte Sindical. Estudios Laborales y Sindicales*, núm. 3, julio-septiembre de 1994.
- . “La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)”, *Política y gobierno*, vol. I, núm. 2, segundo semestre de 1994, pp. 237-274.
- BIZBERG, Ilán. “La crisis del corporativismo mexicano”, en *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 4, abril-junio de 1990.
- CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ley General de Educación. *Diario oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. 13 de julio de 1993.
- CONSEJO MEXICANO DE INVERSIÓN. **México, su socio para el crecimiento. Guanajuato. Panorama económico. 1993.**

Convenio que —de conformidad con el ANMEB— celebran, por una parte, el Ejecutivo Federal y, por la otra, el Ejecutivo del Estado libre y soberano de Guanajuato, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. *Diario Oficial*, 28 de mayo de 1992.

Convenio que celebran, por una parte, el gobierno del Estado libre y soberano de Guanajuato y, por la otra, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. *Periódico Oficial*, 16 de junio de 1992

CORONA, Eduardo. “Las insuficiencias del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, año 8, no. 51, noviembre-diciembre de 1992.

Decreto gubernativo núm. 101. Se fijan las bases para la organización y funcionamiento de la SEG durante la fase de transición hacia la consolidación de la reorganización del sistema educativo de Guanajuato. *Periódico Oficial*, núm. 88, 2a. parte, 4 de noviembre de 1994.

Decreto gubernativo núm. 104. Se crean 46 organismos desconcentrados de la SEG que se denominarán Unidades Municipales de Educación. *Periódico Oficial* núm. 97, 2a. parte, 6 de diciembre de 1994.

Decreto gubernativo núm. 107. Se autoriza un bono sexenal al personal docente y de apoyo y asistencia a la educación por término de la administración estatal 1991-1995. *Periódico Oficial*, núm. 97, 2a. parte, 6 de diciembre de 1994.

Decreto gubernativo núm. 12. Se crea el organismo público descentralizado denominado “Instituto para la Federalización y la Modernización Educativa de Guanajuato”. *Periódico Oficial*, núm. 42, 2a. parte, 26 de mayo de 1992.

Decreto gubernativo núm. 149. Se crea el Instituto Superior de Estudios Pedagógicos del Estado de Guanajuato. *Periódico Oficial*, núm. 33, 25 de abril de 1995.

Decreto gubernativo núm. 150. Reforma y adiciona el decreto gubernativo núm. 101, mediante el cual se fijan las bases para la organización y funcionamiento de la SEG durante la fase de transición hacia la consolidación de la reorganización del sistema educativo de Guanajuato. *Periódico Oficial*, núm. 33, 3a. parte, 25 de abril de 1995.

Decreto gubernativo núm. 155. Reglamento interior de la SEG. *Periódico Oficial*, 3a. parte, 20 de junio de 1995.

- Decreto gubernativo núm. 157. Se reforma el Decreto gubernativo núm. 149 por el cual se crea el Instituto Superior de Estudios Pedagógicos del estado de Guanajuato, *Periódico Oficial*, núm. 50, 2a. parte, 23 de junio de 1995.
- Decreto gubernativo núm. 46. Se reforman varios artículos del Decreto gubernativo núm. 12, que creó el organismo público descentralizado Federalismo y Modernización Educativa de Guanajuato. *Periódico Oficial*, núm. 43, 2a. parte, 28 de mayo de 1992.
- Decreto gubernativo núm. 55. Se crea el estudio de posgrado, dentro del sistema educativo estatal normalista, de la SECyR, *Periódico Oficial*, núm. 80, 2a. parte, 5 de octubre de 1993.
- Decreto gubernativo núm. 64. Se reforma el reglamento interior de la SECyR. *Periódico Oficial*, núm. 4, 3a. parte, 14 de enero de 1994.
- DE LA GARZA Toledo, Enrique. “El corporativismo: teoría y transformación”, en *Iztapalapa*, núm. 34, julio-diciembre de 1994.
- GÓNGORA, Janette. “¿Carrera magisterial emergente? o el magisterio a la carrera”, *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, año 8, no. 51, noviembre-diciembre de 1992.
- GORDILLO Morales, Elba Esther. “El SNTE ante la modernización de la educación básica”, *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, año 8, no. 51, noviembre-diciembre de 1992.
- GRANJA Castro, Josefina. “Los desplazamientos en el discurso educativo para América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LIX, núm. 3, julio-septiembre de 1997, pp. 161-189.
- HAMMER, Dean y Aaron Wildavsky, “La entrevista semi-estructurada de final abierto. Aproximación a una guía operativa”, en *Historia y Fuente Oral*
- HERNÁNDEZ Navarro, Luis. “SNTE: la transición difícil”, *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, año 8, no. 51, noviembre-diciembre de 1992.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. *Cuaderno de estadísticas de educación*, núm 2.
- . *Cuaderno de estadísticas de educación*, núm. 3.
- . *Estadísticas de educación. Serie Boletín de Estadísticas Continuas Demográficas y Sociales*. Año IV, núm. 1, julio de 1997.

- LLAMAZARES, Iván. “El análisis comparado de los fenómenos políticos”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 1, enero-marzo de 1996.
- LOYO Brambila, Aurora. “¿Modernización educativa o modernización del aparato educativo?”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, abril-junio de 1993, pp. 339-349.
- . “Actores y tiempos políticos en la modernización educativa”, *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, año 8, núm. 51, noviembre-diciembre de 1992.
- MARTÍN DEL CAMPO, Jesús. “El SNTE después del Acuerdo”, *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, año 8, núm. 51, noviembre-diciembre de 1992, pp. 71-75.
- MÉNDEZ, Luis y José Othón Quiroz. “En busca de una nueva legislación laboral”, *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, núm. 50, septiembre-octubre de 1992.
- MIRANDA López, Francisco. “Descentralización educativa y modernización del Estado”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm. 2, abril-junio de 1992,
- PESCADOR Ozuna, José Ángel. “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: una visión integral”, *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, año 8, no. 51, noviembre-diciembre de 1992.
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal. *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. 19 de mayo de 1992.
- RESÉNDIZ García, Ramón. “Reforma educativa y conflicto interburocrático en México, 1978-1988”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm. 2, abril-junio de 1992.
- . “Federalización educativa: continuidad y cambio en las políticas”, en *Excélsior*, Sección “Ideas”, 19 de junio de 1992, pp. 1-I y 2-I.
- RIONDA, Luis Miguel. “Guanajuato: el aprendizaje de la democracia y la difícil vivencia de un gobierno dividido”, en *Frontera Norte*, vol. 8, núm. 16, julio-diciembre de 1996.
- . “El voto del hartazgo: las elecciones de gobernador en Guanajuato”, en *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, núm. 75, marzo-abril de 1996.

SALINAS de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado", en *Nexos*, núm. 148, abril de 1990.

SEPE-USET. *Compromisos de Acapulco*. Julio de 1997.

SEPE-USET. *Hacia una cultura de planeación y Evaluación Educativas en Tlaxcala. Antología de lecturas*. Tlaxcala, 1998.

SEPE-USET. *Reunión Estatal de Educación Básica. Estrategias de Actualización*. 1997.

STREET, Susan. "SNTE: ¿Proyecto de quién?", *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, año 9, núm. 56, julio de 1993.

———. "El SNTE y la política educativa, 1970-1990", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm. 2, abril-junio de 1992.

———. "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP)", en *Estudios Sociológicos*, vol. 1, núm. 2, mayo-agosto de 1983. Pp. 239-261;

———. "Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP", en *Perfiles Educativos*, nueva época, núm. 7, octubre-diciembre de 1984, pp. 14-29.

TLAXCALA VOLUNTARIADO. *Avances de la modernización educativa*. Boletín de prensa.

WEILER, Hans "La economía política de la educación y el desarrollo", en *Perspectivas*, vol. XIV, núm. 4, 1984, pp. 487-498.

Weiss, Eduard. "La articulación de formas de dominación patrimonial, burocrática y tecnocrática: el caso de la educación pública en México", en *Estudios Sociológicos*, vol. 5, núm. 14, mayo-agosto de 1987. Pp. 249-282

Bases magisteriales. Boletín informativo del movimiento del magisterio de Tlaxcala.

La Clase. Órgano informativo de la Sección 55 Democrática.

Punto de Encuentro. SEG. Ejemplares varios.

El Sol de Tlaxcala. 1992.

Documentales

Acta con la que se concluye la transferencia de los servicios educativos en el estado de Tlaxcala de conformidad con el ANMEB.

Acuerdo de desconcentración de algunos servicios administrativos de la Secretaría de Educación Pública a las Coordinaciones educativas a nivel municipal.

Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala para la desconcentración de algunos servicios administrativos y creación de las Coordinaciones Educativas a nivel municipal.

ARNAUT Salgado, Alberto. *El debate en torno a la centralización y la descentralización de la educación primaria en México (1879-1970)*. México, 1991. (Mimeo).

CARMONA, Alejandro. Mecanuscrito.

COMISIÓN SEG-SNTE SECCIONES 13 Y 45. *Reorganización del sistema educativo. Modelo básico. Unidades Municipales de Educación* (Documento de trabajo).

Congreso del Estado Libre y soberano de Tlaxcala. Decreto no. 158. Se crea la Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala, como Órgano Descentralizado del Gobierno del Estado. *Periódico Oficial del gobierno del Estado de Tlaxcala*. 21 de mayo de 1992.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Decreto no. 33. Se autoriza al titular del Ejecutivo del Estado, proceda a desincorporar del dominio público del Estado y a favor de los Municipios, todos los bienes muebles e inmuebles, por medio de los cuales la SEP venía prestando en el territorio del Estado, los servicios educativos. *Periódico Oficial del gobierno del Estado de Tlaxcala*. 29 de mayo de 1996.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Ley de responsabilidades, sanciones y estímulos de los servidores públicos del Estado de Tlaxcala. *Periódico Oficial del gobierno del Estado de Tlaxcala*. Segunda época, número extraordinario, 9 de octubre de 1995.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Ley laboral de los servidores públicos del Estado de Tlaxcala y sus municipios. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala*. Núm. 44, quinta sección, 24 de octubre de 1984.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala*, núm. extraordinario, 6 de diciembre de 1983.

Convenio de apoyo municipal al proceso de desconcentración de servicios administrativos de la Secretaría de Educación Pública y de la Unidad de Servicios Educativos en el Estado de Tlaxcala.

Convenio de Coordinación de las funciones educativas de la Secretaría de Educación Pública del Estado y la Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala.

Convenio que —de conformidad con el ANMEB— celebran, por una parte, el Ejecutivo Federal y, por la otra, el Ejecutivo del Estado libre y soberano de Tlaxcala, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. *Diario Oficial*, 28 de mayo de 1992.

ESTRADA Bernal, Ma. Teresa. *Recopilación histórica del Congreso del Estado de Tlaxcala.*

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. *Guanajuato. Tierra de oportunidades.*

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. SECyR. UNIDAD COORDINADORA PARA LA REORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO DE GUANAJUATO. *Propuesta de plan de trabajo para la reorganización del sistema de formación, capacitación y actualización del personal docente, técnico y directivo.*

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE GUANAJUATO. *Modelo de supervisión escolar de la educación básica para el Estado de Guanajuato.* (Documento de trabajo). Marzo de 1997. 33 pp.

———. *El reto educativo en cifras.*

———. *Programa para la transformación educativa*

———. *Guanajuato señala el futuro. Síntesis del modelo de cambio.*

———. *Guanajuato educa con el ejemplo.* (folleto)

———. *Modelos para la reorganización del sistema educativo: la escuela, las unidades municipales de educación y las oficinas centrales de la secretaría.*

———. *Avances. Transformación educativa.*

———. *Organigramas del proceso de reorganización del sistema educativo de Guanajuato.* s.p.i.

———. *Reorganización del sistema educativo de Guanajuato. Plan rector.*

- . *Reorganización del sistema educativo. Modelo básico. La supervisión escolar*. Octubre de 1994.
- . *Reorganización del sistema educativo. Modelo básico. Oficinas centrales*. Octubre de 1994.
- . *Aspectos fundamentales de la normatividad laboral que rige el desempeño de los trabajadores de la Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato*.
- Hacia un plan rector de la educación en Guanajuato. Síntesis de los resultados del Taller sobre el Diagnóstico de la Educación Básica de Guanajuato*. (mimeo).
- MANTECA, Milagros. *La nueva escuela y el proyecto escolar*. Guanajuato, 1995. 10 pp. (mecanuscrito).
- MARTÍNEZ Luna, Gustavo y Artemio Abarca Sánchez. *Tlaxcala: conflictos municipales 1868-1987*. Tlaxcala, UAT, 1989. (Mimeo).
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO/UNIDAD DE SERVICIOS EDUCATIVOS DE TLAXCALA. *Informe de proyectos innovadores* (mimeo)
- SEP. REPRESENTACIÓN TLAXCALA. *Principales cifras del sistema educativo estatal*. (tríptico).
- SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN. COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL. *Membresía y delegados al Congreso Nacional*. 1997.
- SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN. SECCIÓN 31. *Análisis del Anteproyecto de Ley de Educación Pública en el Estado de Tlaxcala..* (Mimeo).
- SIN AUTOR. *Ley de Educación Pública del Estado de Tlaxcala*. (Anteproyecto, mimeo).
- Tabulador de sueldos y salarios del personal docente de educación básica. Prestaciones anuales y quinquenios*. Sección 45. Mayo de 1997
- UNIDAD DE SERVICIOS EDUCATIVOS DE TLAXCALA. COMISIÓN INTERNA DE ADMINISTRACIÓN Y PROGRAMACIÓN. *Coordinación educativa a nivel municipal. Manual de Organización*. 1995. Documento de trabajo.

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. *Los municipios de México*. CD-ROM.

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Página de internet:

———. *¿Cómo vamos? 1000 días de trabajo*. Flash informativo vía Internet, 10 pp.

———. *Apertura al diálogo con el SNTE*. Flash informativo vía Internet, 2 pp.

———. *Lo que hemos logrado en transformación educativa*. Flash informativo vía Internet, 7 pp.

———. *Programa ganar-ganar*. Flash informativo vía Internet, 5 pp.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Estadística Básica. Inicio de cursos*. México, ciclos escolares 1990-1991/1996-1997.

———. *Estadística Básica. Fin de cursos*. México, ciclos escolares 1990-1991/1996-1997..

CD-PRESS. 1992-1994. CD-ROM.

INFOSEL. 1995-1998. CD-ROM

Testimoniales

Entrevista a la Mtra. Milagros Manteca. Ex directora de Educación Básica, SEG.

Entrevista al Ing. Juan Carlos Camacho. SEG.

Entrevista al Lic. Julio César Torres. SEG.

Entrevista al Profr. Luis Fernando Rodríguez. SNTE. Sección 45.

Entrevista al Profr. José Arellano. SNTE. Sección 45.

Entrevista al Profr. Cruz Martínez. SNTE. Sección 13.

Entrevista múltiple con funcionarios de SEPE-USET.

Entrevista al Profr. Efrén Ricardo Oropeza. SNTE. Secretario General de la Sección 55.

Entrevista al Profr. Carlos Eloín. SNTE. Secretario de Finanzas de la Sección 55.

Entrevista al Profr. Eleuterio Hernández. SNTE. Sección 55 MBM.

Entrevista al Profr. Edvino Delgado. SNTE. Secretario de Prensa y Propaganda de la Sección 31 MBM.

Entrevista al Profr. Prisciliano Molina. Colegio de Profesores de Tlaxcala.

Entrevista al Profr. Miguel Alonso Raya. Dirigente *Nuevo Sindicalismo*.

Entrevista al Profr. Noé García. Secretario de Estadística y Planeación del CEN del SNTE y dirigente de *Fracciones Democráticas*.