

MODERNIZACIÓN EDUCATIVA y cambio institucional en el norte de México

VÍCTOR ALEJANDRO ESPINOZA VALLE
(coordinador)



El Colegio
de la Frontera
Norte

MODERNIZACIÓN EDUCATIVA Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL NORTE DE MÉXICO

Víctor Alejandro Espinoza Valle
(coordinador)



1999

LA Modernización educativa y cambio institucional en el norte
429 de México / Coord. Víctor Alejandro Espinoza Valle.—Tijuana,
.F7 Baja California : El Colegio de la Frontera Norte, 1999.
M63 268 pp.; 21 cm.

ISBN 968-6075-83-6

1. Educación – México – Frontera Norte. 2. Educación – México –
Frontera Norte – Fines y objetivos. 3. Modernización educativa –
México – Frontera Norte. II. Espinoza Valle, Víctor Alejandro,
coord.

Catalogación: Sergio Mares M.

Portada:

Diseño y fotografía: Alfonso Caraveo
Cuadro de Mauricio Gómez-Morin

Cuidado de la edición: Juan de Dios Barajas C.

D.R. © 1999 El Colegio de la Frontera Norte
Blvd. Abelardo L. Rodríguez, 2925, Zona del Río
C.P. 22320, Tijuana, B.C.

ISBN 968-6075-83-6

Primera edición

Impreso en México

NUEVO FEDERALISMO Y ALTERNANCIA POLÍTICA

La descentralización educativa en Baja California

Víctor Alejandro Espinoza Valle

PRESENTACIÓN

En este trabajo se desarrolla un análisis del proceso de modernización educativa a nivel regional, tomando como eje las políticas de descentralización instrumentadas a partir de 1992. En un primer apartado se reflexiona en torno a los procesos de descentralización que dan cuerpo al llamado Nuevo Federalismo. El gobierno federal presenta como modelo las políticas de modernización educativa. El análisis local nos permite conocer la ambivalencia en la que se mueve la federalización educativa: por un lado, la permanencia de la centralización del poder y, por el otro, el traspaso de la administración, y sus conflictos, a los gobiernos estatales. En un segundo apartado se sigue el trayecto de la transferencia y recepción de los activos educativos en Baja California, entidad en la que se registró la primera experiencia de alternancia política desde la constitución de la actual forma de gobierno.¹ Por último, en un tercer apartado, se presenta la posición y valoración que dos de los actores fundamentales —gobierno del estado y magisterio— han vertido en torno a la descentralización. Ambos ven con pesimismo los alcances de la federalización educativa. Para el gobierno del es-

¹ Como ya es conocido, Ernesto Ruffo Appel, candidato del PAN a la gubernatura del estado, resultó triunfador en las elecciones celebradas el 2 de julio de 1989.

tado ha significado una carga económica —y política— extra, al no acompañarse de más recursos federales. Por su parte, el magisterio no observa una mejoría sustancial en sus condiciones de vida y de trabajo. Son los costos de las políticas modernizadoras a medio camino entre la descentralización administrativa y la centralización del poder.

Las fuentes de información utilizadas incluyen revisión bibliográfica y hemerográfica, entrevistas con informantes clave, así como una encuesta a 642 maestros en las dos principales ciudades del estado —Tijuana y Mexicali—, realizada en junio de 1995.²

NUEVO FEDERALISMO, REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN EDUCATIVA

El gobierno de Ernesto Zedillo integró como parte medular del programa de reforma estatal el Nuevo Federalismo. La pieza angular de la renovada estrategia federalista es sin duda la política de descentralización. Desde el gobierno se insiste en que el espíritu que anima al nuevo federalismo es el de revertir el ominoso centralismo que padecemos.³

En realidad, lo nuevo del federalismo como estrategia gubernamental es que se insiste en ir más allá de la simple desconcentración administrativa. Antes de que diera inicio el programa de reforma del Estado, en 1982, hubo pronunciamientos y accio-

² Dicha encuesta fue realizada gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

³ "México debe avanzar hacia un renovado federalismo; un federalismo que se traduzca en el ejercicio pleno de la soberanía estatal y de la libertad de los municipios; un federalismo que fortalezca el ejercicio de las facultades de cada gobierno local y que nutra la confianza de cada comunidad en sus autoridades; un federalismo que se sustente en una nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión" (Ernesto Zedillo, "Nuevo federalismo: estados soberanos y municipios libres", en "Propuesta Nuevo Federalismo", suplemento de *El Nacional*, México, D. F., 7 de mayo de 1995, p. 3).

nes tendientes a transferir responsabilidades administrativas a los estados. Sin embargo, a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, y sobre todo en el de Carlos Salinas de Gortari, se inicia un proceso de descentralización que transfiere diversos activos federales al ámbito estatal; los casos más importantes serán sin duda los servicios de salud y, sobre todo, los de educación. Pronto resultaron evidentes las limitaciones de los programas de descentralización instrumentados por las dos últimas administraciones, ante todo por el control de los recursos y el poder político que se sigue reservando la federación.⁴

Así como la reforma del Estado, cuyo eje fue el redimensionamiento de la administración pública, puede ser caracterizada como un proceso de autorreforma, el nuevo impulso federalista bajo el gobierno de Ernesto Zedillo deberá "construir el federalismo desde el centro".⁵ Esta aparente contradicción subraya la peculiar historia de nuestro federalismo-centralista. El caso de la educación es paradigmático.

Como hemos señalado, el gobierno de Ernesto Zedillo colocó en el centro de su estrategia gubernamental la renovación del federalismo.⁶ Su materialización se contempla a través de polí-

⁴ Al respecto, V. E. Rodríguez y P. M. Ward señalan que, "Cuando Carlos Salinas asumió la presidencia en 1988, continuó y llevó adelante la política de la administración precedente. Sin embargo, la agenda de descentralización de Salinas difería de la de De la Madrid en dos importantes aspectos. Primero, los esfuerzos de descentralización bajo De la Madrid pueden ser caracterizados como verticales a partir de que la distribución del poder fue impulsada para fortalecer los niveles más bajos de gobierno. La política de la administración salinista tendió más hacia la descentralización horizontal, en la cual la redistribución del poder se extendió incluso a los partidos de oposición. En segundo lugar, el mecanismo financiero a través del cual Salinas más frecuentemente canalizó recursos a la periferia fue Pronasol. Éste, a pesar de que tuvo una fuerte descentralización en resultados y en participación de la comunidad, no obstante fue excesivamente centralizado en términos de control y dirección" (*Political Change in Baja California. Democracy in the Making*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California en San Diego, Monograph Series, 40, 1994, pp. 102-103; trad. de VAEV).

⁵ Mauricio Merino, "Federalismo y diversidad administrativa", en "Propuesta Nuevo Federalismo", suplemento de *El Nacional*, México, D. F., 7 de mayo de 1995, p. 10.

⁶ Al parecer, Ernesto Zedillo retomó del programa político de Luis Donaldo Colosio Murrieta el concepto de Nuevo Federalismo.

ticas de descentralización.⁷ En la versión del Ejecutivo, el nuevo federalismo fortalecerá la democracia ya que la forma de gobierno en México requiere sólo de consolidación; la vía más adecuada es la instrumentación de políticas descentralizadoras.⁸ Para el gobierno actual, el Nuevo Federalismo apuntalará la democracia, pues el ciclo democrático es de larga data y se encuentra a punto de cerrar. Ahora se abre paso otro, el federalista: "Estamos por cerrar el ciclo de la democratización del régimen al tiempo que abrimos el ciclo de la federalización, una empresa política e institucional conectada con el desarrollo regional que será mucho más compleja y no menos turbulenta".⁹ Así, la descentralización se convierte en una estrategia política de primer orden. Sería difícil rebatir la importancia y necesidad de la misma para la consolidación del desarrollo nacional; sin embargo, la crítica estribaría en la suerte de sustitución que se hace de la transición democrática como prioridad nacional. Poco se avanzaría si se relegara el cambio de régimen por un desarrollo federalista; se trata de procesos diferenciados y, por lo tanto, pueden ser excluyentes. Lo ideal es que marchen paralelamente.¹⁰

⁷ "El Gobierno Federal... impulsará una redistribución de funciones, recursos y acciones en todos los ámbitos de su competencia... Al respecto, se ha definido un paquete de medidas para descentralizar funciones y recursos en los programas de mediano plazo de la Comisión Nacional del Agua, de la Secretaría de Salud, de Comunicaciones y Transportes y de Educación Pública; en esta última, a través del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE)" (*Poder Ejecutivo Federal, Programa de Modernización de la Administración Pública*, México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1996, p. 48).

⁸ "Al vincular nuestra herencia con nuestro porvenir como nación, un federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo" (*Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, p. 59).

⁹ L. F. Aguilar V., "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en "Propuesta Nuevo Federalismo", suplemento de *El Nacional*, México, D. F., 7 de mayo de 1995, p. 18.

¹⁰ Como afirma Arnaldo Córdova: "El federalismo, como es bien sabido, no es sinónimo de democracia... El federalismo, sin embargo, cuando se ayunta con la democracia, se convierte en un elemento motor de la misma, de modo que ambos se retroalimentan permanentemente en la consolidación y fortalecimiento de las libertades ciudadanas y de la participación de los individuos en el poder" ("Federalismo y democracia", en "Cuaderno de Nexos", núm. 70, *Nexos*, núm. 196, México, abril de 1994, p. IV).

Para la estrategia del Nuevo Federalismo ha sido paradigmática la experiencia de la modernización educativa y, en particular, de la descentralización de la educación. De hecho, en 1992 —18 de mayo—, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), podemos fechar el inicio del Nuevo Federalismo.¹¹ A cuatro años de haberse dado el traslado o transferencia de activos educativos a las 31 entidades del país, los resultados permiten analizar sus logros y limitaciones. Por un lado, la política de descentralización educativa ha sido caracterizada como de "ambivalente", porque "persigue la legitimación en una época de transformaciones económicas profundas y de reforma del Estado... y, por otro, procura no perder el control sobre la educación nacional".¹² Así, el modelo impuesto es un "modelo intermedio" "entre la descentralización plena y el centralismo existente hasta 1992".¹³ En efecto, posterior a la firma del ANMEB, el Ejecutivo federal presentó una iniciativa de ley para reformar el art. 3º constitucional, misma que sería promulgada el 5 de marzo de 1993. La nueva ley reglamentaria, la Ley General de Educación, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993. En la misma, el modelo intermedio quedó garantizado. La federación se reservó los aspectos sustantivos —de control— de la política

¹¹ "Como secretario de Educación Pública tuve la oportunidad de emprender la federalización educativa, transfiriendo la operación de los servicios de educación básica a los estados. Esa transferencia significó que ahora son los propios gobiernos estatales, con la participación de sus comunidades, quienes conducen, operan y administran los recursos financieros, los planteles, los bienes muebles e inmuebles, el personal docente y de apoyo para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal" (Ernesto Zedillo, *op. cit.*).

¹² Carlos Ornelas aplica esta caracterización para el caso mexicano; Ornelas la retoma de Hans Weiler en su trabajo "Control versus legitimacy: the politics of ambivalence". Véase, Carlos Ornelas, *La descentralización de la educación en México. Un estudio preliminar*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos, Documento de Trabajo, núm. 35, 1995, p. 5, y *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Nacional Financiera/Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 287.

¹³ Carlos Ornelas, *La descentralización de la educación en México*, p. 6.

educativa nacional; por ejemplo, la determinación de los planes y programas de estudio para la educación básica y normal, el establecer los "lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar" o autorizar el uso de libros de texto para la educación básica; así como "regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica". A las autoridades estatales les corresponde la prestación de los servicios de educación, desde la inicial, la básica, la normal y la de formación de maestros, pero siempre bajo los lineamientos y políticas de la federación.¹⁴

En síntesis, el gobierno federal mantiene las tareas importantes, la esencia de la educación, las cuestiones profundas, el control; en tanto que los estados, únicamente los asuntos de superficie, aunque no dejan de ser importantes. En otras palabras, se centraliza el poder y se descentraliza la administración. Esa es la esencia del modelo formal de la descentralización educativa en México.¹⁵

En 1992 se inició el traslado de los activos educativos federales a los estados. Las condiciones de recepción no sólo estuvieron determinadas por factores de índole económica o administrativa; las condiciones políticas que se viven en los estados son fundamentales para comprender el derrotero del proceso de descentralización. En parte esto explica el que no haya habido un patrón homogéneo de recepción institucional.¹⁶

¹⁴ Pueden verse al respecto los artículos 12 y 13 de la *Ley General de Educación*, México, Secretaría de Educación Pública, 1993, pp. 54-57.

¹⁵ Carlos Omelas, *La descentralización de la educación en México*, pp. 14 y 15.

¹⁶ "El nuevo federalismo, en consecuencia, permite crear una pluralidad de métodos de administración y gobierno de la educación, donde no hay un patrón definido. Tal vez eso conduzca, en el largo plazo, a conformar una federación de intereses que no sean comunes, pero tampoco dispares, aunque se mantenga una normatividad única para toda la República" (*ibid.*, pp. 30 y 31).

DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y ALTERNANCIA POLÍTICA

Al momento de signarse el ANMEB, en mayo de 1992, Baja California era uno de los dos estados gobernados por el Partido Acción Nacional, y el primero en el que mediante el sufragio se había materializado la alternancia política. El triunfo electoral de Ernesto Ruffo Appel, el 2 de julio de 1989, modificó las relaciones entre los diferentes actores sociales en la entidad. Una de ellas sería entre el gobierno del estado y las organizaciones corporativas. La tradicional certidumbre en las negociaciones, derivadas de la continuidad del PRI en la gestión estatal, se modificó con la alternancia. El gobierno de Ernesto Ruffo se distinguió por instrumentar una política de desplazamiento de los liderazgos tradicionales; con ello se modificaba el pacto corporativo en una de sus aristas.

El margen de maniobra del gobierno panista derivaba, sin duda, del hecho de que el triunfo electoral se había logrado sin los apoyos corporativos, incluso en franco enfrentamiento. No fue la excepción con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. De hecho, la recepción de los activos educativos federales se dio en medio de un fuerte conflicto entre el gobierno de Ruffo Appel y las secciones 2 y 37 del SNTE. Ello condujo a que Baja California fuera la última entidad en formalizar el acuerdo de federalización.¹⁷

Uno de los aspectos centrales del ANMEB fue el desplazamiento de la negociación laboral al ámbito local. Los gobiernos estatales sustituyeron al titular de la SEP en las relaciones jurídi-

¹⁷ Sobre el desarrollo del conflicto y las posturas de los principales actores puede consultarse el trabajo del autor, "El SNTE ante la modernización educativa y la alternancia política en Baja California", en *Frontera Norte*, vol. 9, núm. 17, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, enero-junio de 1997, en especial las pp. 139-143.

cas con los trabajadores de la educación de la entidad. De ahí la fuerte disputa en torno al tipo de normatividad a adoptar. Ruffo Appel proponía reformar y adicionar un capítulo especial a la Ley del Servicio Civil —que rige las relaciones del gobierno estatal y la burocracia—. El asunto de mayor controversia derivaba de uno de los artículos propuestos, el 165, en el cual se establecía la libre sindicalización y el otorgamiento de la titularidad de las relaciones laborales a las agrupaciones mayoritarias. Para el SNTE se trataba de una maniobra del gobierno panista para pulverizar su organización. El sindicato convocó a la movilización permanente de sus agremiados entre septiembre y diciembre de 1992. Además, ésta tuvo lugar en una coyuntura de gran efervescencia política derivada de la impugnación priísta de las elecciones locales del 2 de agosto.

Las presiones dieron frutos; el gobernador se vio obligado a reformular su propuesta, misma que fue aprobada por el Congreso local el 10 de diciembre. Se le adicionaron a la Ley del Servicio Civil dos artículos y un párrafo. Para el SNTE se trató de la victoria más importante de los últimos años, misma que se resumía en los siguiente términos:

El magisterio federalizado continuaría recibiendo la seguridad social por parte del ISSSTE; el reconocimiento del SNTE como la única agrupación del magisterio; la garantía de dos periodos vacacionales anuales; el pago del 20 por ciento de aguinaldo y el pago de una prima vacacional por antigüedad a partir del primer año de labores.¹⁸

Para el gobierno del estado se iniciaba otra etapa de mayores dificultades, sobre todo financieras, producto del

¹⁸ *Ibidem*, p. 142.

aumento de personal y de la creciente necesidad de recursos; además, la transformación que desde 1989 venía experimentando la organización sindical derivaría en una representación combativa y mejor preparada para su inserción en el nuevo modelo educativo.

Con la publicación, en el *Periódico Oficial*, de la ley que creaba el organismo encargado de prestar los servicios educativos transferidos de la federación al estado y el decreto de adiciones a la Ley del Servicio Civil, se consumaba el último de los traspasos de activos a los estados. En el primer caso, se creó el Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos (ISEP), como un organismo público descentralizado del gobierno de Baja California (con personalidad jurídica y patrimonio propio —art. 2). Es de destacar la forma como quedó diseñado su órgano supremo de gobierno: un presidente, un secretario y cinco vocales. Todos funcionarios de primer nivel del gobierno del estado.¹⁹ Además, al frente del ISEP habrá un director general, “quien será designado y removido libremente por el gobernador del estado” (art. 11). Así, administrativamente el gobierno— panista— en turno garantizaba órganos directivos afines a la política del Ejecutivo estatal.²⁰ Con respecto a los activos, la “federalización” de la educación sig-

¹⁹ La Junta Directiva del ISEP quedó integrada por: “I.- El secretario de Educación y Bienestar Social del estado, quien la presidirá; II.- El secretario general de Gobierno; III.- El secretario de Finanzas del estado; IV.- El secretario de Planeación y Presupuesto; V.- El oficial mayor del gobierno del estado; VI.- Dos miembros designados por el gobernador del estado” (art. 6 de la “Ley que crea el organismo descentralizado denominado Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California”, *Periódico Oficial*, tomo XCIX, núm. 40, Mexicali, B. C., Gobierno del Estado de Baja California, 11 de diciembre de 1992, p. 4).

²⁰ Al respecto, un funcionario de la Secretaría de Educación y Bienestar Social, en entrevista realizada en julio de 1996 —y quien solicitó no mencionar su nombre—, me informaba: “El equipo de trabajo del ISEP tiene una composición mayoritariamente panista de sus miembros. Este equipo de trabajo está siendo dirigido bajo una política eficientista y de control de calidad de la educación, que pone énfasis en la creación de una imagen pública, más que procurar aspectos de contenido en los servicios educativos”.

nificó la transferencia de 11 792 plazas docentes y administrativas y 1 085 planteles escolares.²¹

LOS ACTORES ANTE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA. GOBIERNO ESTATAL Y MAGISTERIO

Para el mejor conocimiento de los alcances y límites de los procesos de descentralización instrumentados durante los últimos años, resulta útil conocer la percepción y valoración que sobre los mismos manifiestan los principales actores locales involucrados;²² en el caso de la descentralización educativa, es importante en la medida en que el éxito o fracaso de las políticas de modernización educativas en mucho dependerá del grado de compromiso y el papel que asuman los mismos. A cuatro años de iniciado el proceso, las visiones de los actores se convierten en útiles indicadores para la evaluación de los límites y constreñimientos de las políticas descentralizadoras en las que se materializa el Nuevo Federalismo.

El sistema educativo de Baja California concentra recursos humanos y materiales fundamentales. Como en la mayoría de las entidades de México, el magisterio en Baja California representa un colectivo fundamental de la sociedad local. No sólo por su extensión, sino en gran medida por su capacidad para reproducir y socializar sus intereses, valores y percepciones de la sociedad y de la vida política. Los 20 720 maestros de los dife-

²¹ En el ciclo 1992-1993, la matrícula atendida en las escuelas transferidas —niveles preescolar, primaria, secundaria y normal— fue de 216 750 alumnos. Los datos fueron proporcionados por la Secretaría de Educación y Bienestar Social del Gobierno del Estado de Baja California, Mexicali, B. C., julio de 1996.

²² En este apartado me centro en la posición de dos de los actores principales del proceso de descentralización: el gobierno de Ernesto Ruffo Appel y el magisterio. Al tercero, el SNTE, le he dedicado ya un trabajo de manera particular: "El SNTE ante la modernización educativa y la alternancia política en Baja California" (véase la nota 17 de este trabajo).

CUADRO 1. Baja California. Sistema educativo.

Sistema	Nivel educativo	Alumnos	Muestras	Personal docente	Escuelas
Federalizado	Preescolar	35 639	1 439	135	472
	Primaria	152 213	4 994	1 598	636
	Secundaria	38 212	1 966	1 654	6
<i>Subtotal</i>		226 064	8 399	3 387	1 114
Estatal	Preescolar	15 890	626	728	131
	Primaria	104 679	3 680	1 951	379
	Secundaria	44 121	3 122	1 939	168
<i>Subtotal</i>		164 690	7 428	4 618	678
Particular (ISFP-estado)	Preescolar	6 341	328	486	154
	Primaria	19 223	702	610	119
	Secundaria	6 861	626	277	55
<i>Subtotal</i>		32 425	1 656	1 373	328
Totales por nivel educativo	Preescolar	57 870	2 393	1 349	757
	Primaria	276 115	9 376	4 159	1 134
	Secundaria	89 194	5 714	3 870	309
<i>Subtotal</i>		423 179	17 483	9 378	2 200
Educación básica	Total	423 179	17 483	9 378	2 200
Educación normal	Total	3 023	300	181	18
Educación superior	Total	22 889	2 937	1 823	40
Sistema educativo	Gran total	449 091	20 720	11 382	2 258

FUENTE: Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California, Dirección de Planeación Educativa, Mexicali, B. C., agosto de 1994.

rentes niveles educativos representan aproximadamente el 3.6 por ciento de la población económicamente activa —ocupada— en la entidad.²³ Dicha plantilla atiende a un total de 449 091 alumnos en 2 258 escuelas. De manera particular, es en educación básica donde se concentra la mayor parte del magisterio en la entidad, así como la población atendida y las escuelas. Un total de 17 483 maestros se localizan en los diferentes niveles de la educación básica, atendiendo a 423 179 alumnos en 2 200 escuelas (véase el cuadro 1).

²³ El porcentaje aumenta a 5.6 por ciento si consideramos al personal no docente empleado en la educación, que asciende a 11 382 personas. En 1990 la PEA (ocupada) en la entidad fue de 565 471 personas. Véase *Baja California. Resultados definitivos, tabuladores básicos. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1991, pp. 62-64.

EL GOBIERNO DEL ESTADO

Al gobierno del estado no pareció entusiasmarle la descentralización educativa y las nuevas responsabilidades que traería aparejada.²⁴ La forma bajo la que se pactó la federalización, en la que después del fuerte conflicto con el sindicato el Ejecutivo tuvo que dar marcha atrás a su propuesta original, no fue un ingrediente favorable para la relación con el magisterio. Para el gobierno estatal la descentralización se convirtió en una fuerte carga económica. Entre otras cosas, el acuerdo de federalización del 10 de diciembre de 1992 implicaba homologar, con respecto al personal estatal, las prestaciones que recibirían los trabajadores "federalizados". Tradicionalmente el magisterio estatal había venido recibiendo mejores prestaciones que los empleados federales. Para el gobernador la descentralización era más un problema que una alternativa al centralismo; incluso, llegó a hacer público su deseo de transferir de nuevo los activos a la federación.

No deja de ser paradójico que tanto el rechazo del gobierno del estado a la descentralización como la misma justificación que de ella hizo el gobierno federal se hayan dado utilizando información que no correspondía con la realidad. En efecto, el gobierno de Ruffo Appel colocó en el centro de su estrategia, para negociar recursos con la federación, el déficit en el gasto público generado por la administración de la educación a partir de 1993. Para él, la descentralización había venido a agravar los problemas del presupuesto estatal. En primer lugar, al igual como se ha hecho históricamente a nivel

²⁴ Por lo demás, esta situación no fue privativa de los gobiernos panistas, tal como escribe Carlos Ornelas: "La descentralización de la educación no despertó muchas simpatías en los estados... Lo que sí es posible documentar es que ningún gobernador mostró entusiasmo por la federalización de la educación básica", *op. cit.*, p. 16.

nacional, se utilizaron los datos de gasto educativo de manera propagandística.²⁵ A pesar de que resulta innegable el crecimiento del gasto que en materia educativa se ha registrado en la entidad durante los últimos años, el gobernador utilizó únicamente los datos del presupuesto autorizado para la valoración del gasto educativo. En efecto, se insistió en que a partir de 1993 los gastos en educación representaron más del 50 por ciento del presupuesto estatal, llegándose al extremo de un 81.25 por ciento en 1995. Sin embargo, como puede observarse en el cuadro 2, existe una distancia significativa entre las cifras autorizadas y las ejercidas.

Estas últimas nunca se hicieron públicas, pero nos indican cómo se distribuyeron realmente los recursos. No hay duda de que entre 1989 y 1995 los datos absolutos muestran un incremento; sin embargo, en términos porcentuales —reales— el presupuesto ejercido fue menor al autorizado, excepto en 1991. Por ejemplo, 1993, primer año de la federalización, fue el año de mayor diferencia entre los dos rubros,

CUADRO 2. *Secretaría de Educación y Bienestar Social. Comparativos anuales del presupuesto de egresos autorizado y ejercido, 1989-1996 (miles de nuevos pesos).*

Año	Autorizado	Porcentaje	Ejercido	Porcentaje	Variación porcentual
1989	178 864	40.42	207 679	31.59	(8.83)
1990	268 870	37.71	299 871	36.93	(0.78)
1991	338 335	37.17	437 169	38.42	1.25
1992	485 828	43.79	570 805	37.63	(6.16)
1993	670 851	49.70	675 544	40.17	(9.53)
1994	799 674	50.95	883 567	43.09	(7.86)
1995	901 505	51.05	1 068 316	45.59	(5.46)
1996	1 214 206	52.97			

FUENTE: Congreso del Estado de Baja California, "Comparativos anuales del presupuesto (autorizados y ejercidos), Ejercicios Fiscales 1989 a 1996".

²⁵ En general ésta ha sido la tónica del gobierno mexicano desde los años veinte. Sin embargo, el sexenio en el cual las diferencias son más pronunciadas fue el de Gustavo Díaz Ordaz (1964/1970). Véase al respecto a Carlos Ornelas, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, pp. 248-255.

CUADRO 3. *Secretaría de Educación y Bienestar Social. Comparativos anuales del presupuesto ejercido y participaciones federales, 1989-1996 (miles de nuevos pesos).*

Año	Participaciones federales	SEBS ejercido	Porcentaje
1989	476 878	207 679	43.55
1990	652 013	299 871	45.99
1991	845 387	437 169	51.71
1992	1 132 725	570 805	50.39
1993	1 246 110	675 544	54.21
1994	1 256 845	883 567	70.30
1995	1 755 567	1 068 316	60.85

FUENTE: Congreso del Estado de Baja California, "Comparativos anuales del presupuesto de egresos autorizados y ejercidos, Ejercicios Fiscales 1989 a 1996"; Secretaría de Desarrollo Económico, *La economía de Baja California en cifras*, Mexicali, B. C., Gobierno del Estado de Baja California, 1994; "5° Informe de Gobierno" (1994) y "6° Informe de Gobierno" (1995), Gobierno del Estado de Baja California.

con casi un 10 por ciento menos en el presupuesto ejercido. Aunado a lo anterior, se insistió en que el gasto educativo llegó a representar "más del 100 por ciento de las participaciones federales netas recibidas por el Estado de la Federación" durante 1995.²⁶

Como se observa en el cuadro 3, el gasto de la SEBS como porcentaje de los ingresos federales, si bien registró incrementos considerables, el máximo en el periodo se dio en 1994, cuando alcanzó un 70 por ciento. Insisto, las cifras son altas, pero llegan a presentar una diferencia de hasta un 40 por ciento entre lo declarado y la realidad —por ejemplo, en 1995.

Otro hecho significativo es que las autoridades estatales siempre se refirieron al gasto educativo sin incluir el presupuesto del ISEP; sólo se utilizaron los datos correspondientes a la SEBS. Esto al menos tiene dos implicaciones: por un lado, el gobierno del estado no ha tenido acceso a los recursos económicos que la federación otorga al ISEP, aunque formalmente se trate de un organismo descentralizado del gobierno estatal. No hubo una descentralización o traspaso de los re-

²⁶ Esto durante 1995; para 1994 se señala que fue del 89 por ciento. Véase Ernesto Ruffo Appel, V y VI informes de gobierno, Gobierno del Estado de Baja California, Mexicali, B. C., 1 de octubre de 1994 y 1 de octubre de 1995, pp. 2 y 3 (mimeo).

curso de la federación hacia el estado, lo que hubiera incrementado el capital económico y político de la administración local con relación a los montos de ambas dependencias (véase el cuadro 4).

Así, la descentralización fue de carácter administrativo, reproduciéndose el esquema anterior a la "federalización": la Secretaría de Educación Pública entrega directamente los recursos al ISEP; se trata de una desconcentración más que de un proceso de descentralización. Ello genera una situación ambigua, ya que se crea un nuevo organismo descentralizado del gobierno del estado, pero que en el terreno de los recursos económicos sigue funcionando como una delegación del gobierno federal. Para que se hubiera dado un verdadero traspaso de activos de la federación hacia el gobierno local era necesario que aquélla entregara los recursos a la administración estatal a través de las participaciones federales. Con ello, el gobierno del estado estaría en condiciones de asignar los recursos para la educación a través de la SEBS, aun cuando ambos sistemas no se hubieran integrado en uno solo.

El gobierno del estado manejó de manera propagandística las cifras económicas de la "federalización" educativa, mien-

CUADRO 4. *SEBS-ISEP, presupuesto anual, 1986-1996 (millones de nuevos pesos).*

Año	Estatal	SEBS	ISEP	SEBS - ISEP	SEBS + ISEP
1986	57 032 876	20 629 507		menos	más
1988	260 512 399	100 271 576			
1990	713 061 799	268 870 430	226 621 692	42 248 738	
1991	910 331 523	338 335 233	279 077 997	59 257 236	617 413 230
1992	1 109 521 078	485 827 725	300 369 501	185 458 224	786 197 226
1993	1 349 036 805	670 850 925	470 171 787	200 679 138	1 141 022 712
1994	1 569 601 652	799 674 270	579 654 300	220 019 970	1 379 328 570
1995	1 766 015 756	901 504 545	701 474 400	200 030 145	1 602 978 945
1996	2 295 647 461	1 215 957 682	898 971 200	316 986 482	2 114 928 882

FUENTE: Para el presupuesto estatal y de la SEBS: *Periódico Oficial* del estado de Baja California, "Presupuesto de Egresos para los Ejercicios Fiscales 1986-1995". Para el presupuesto del ISEP: Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California, Coordinación General Educativa, "Proyecto Educativo, 1996".

CUADRO 5. *La política de modernización educativa: valoración del magisterio (porcentajes).*

	Percepción general		Ciudad				Control			
			Mexicali		Tijuana		Federal		Estatad	
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
Ha sido exitosa	37.0	63.0	33.4	65.7	41.5	58.5	37.5	61.9	35.7	64.3
Se ha beneficiado en sus ingresos	36.6	63.4	36.6	63.7	37.0	63.0	37.2	62.8	35.4	64.6
Se ha beneficiado en sus trámites	48.0	52.0	47.3	52.7	49.1	50.9	52.9	46.9	42.8	57.2

FUENTE: Encuesta: "La modernización de la educación básica en Baja California: actores sociales y ámbitos de instrumentación", Departamento de Estudios Sociales, El Colegio de la Frontera Norte, 1995.

tras que ésta se inscribió en la política "ambivalente" que ha caracterizado a los procesos de descentralización del gobierno mexicano: el control de los recursos y las funciones sustantivas quedaron en manos del centro; a las entidades se le otorgó la capacidad de administración del sistema educativo.

LA PERCEPCIÓN DEL MAGISTERIO²⁷

Para la mayoría de los profesores de educación básica entrevistados, la descentralización no ha sido exitosa. Un 63 por ciento

²⁷ Como parte del proyecto de investigación "La modernización de la educación básica en Baja California. Actores sociales y ámbitos de instrumentación", financiado por el Conacyt, durante las dos últimas semanas del mes de junio de 1995 aplicamos una encuesta a maestros. Para el diseño de la muestra se utilizó como marco muestral el listado de escuelas de educación básica actualizado al cierre del curso 1993-1994, mismo que proporcionó el Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos (ISEP). La selección de escuelas se realizó a través de un muestreo sistemático con representación proporcional, según municipio, régimen administrativo o tipo de control —estatales y federalizadas— y nivel educativo —preescolar, primaria y secundaria—. Los cuestionarios se aplicaron a maestros frente a grupo, elegidos aleatoriamente. La muestra incluyó un total de 661 cuestionarios, de los cuales se aplicaron efectivamente 642: 353 en Mexicali, capital del estado, y 289 en Tijuana. Deseo expresar mi agradecimiento especial al maestro Sergio Hernández Zinzún, coautor del proyecto.

tiene una valoración negativa, siendo en la ciudad de Mexicali donde el porcentaje es más elevado, con un 65.7 por ciento (véase el cuadro 5). Por zonas, en el medio rural el porcentaje es más alto que en el medio urbano; situación perfectamente consistente con la percepción de los maestros de Mexicali, donde en gran medida tiene su asiento la población rural de la entidad. Por lo demás, son los maestros estatales los que en su mayoría perciben —64.3%— negativamente el proceso de descentralización.

Asimismo, un amplio porcentaje considera que la modernización educativa tampoco les ha beneficiado en sus ingresos. El 63.4 por ciento respondió que no; mientras que los que afirman haberse beneficiado alcanzaron un 36.6 por ciento. En este renglón destaca también que son los maestros estatales quienes en mayor medida —64.6%— consideran no haberse beneficiado. Ante la pregunta acerca de si consideraban haberse beneficiado en sus trámites, las respuestas son consistentes con las anteriores. El 52 por ciento de los entrevistados contestó negativamente, siendo en el municipio de Mexicali donde dicho porcentaje es superior, con un 52.7 por ciento. De nuevo, es entre el magisterio del estado donde los porcentajes de la percepción negativa son más altos (57.2%). En contraste, los maestros federales se manifiestan en su mayoría por la respuesta afirmativa, con un 52.9 por ciento, siendo éste el único rubro evaluado positivamente por el magisterio federalizado.

El cuadro 6 nos muestra la valoración que hacen los maestros acerca de la posible integración de la educación básica en un solo sistema estatal. De manera mayoritaria, el magisterio aprueba la fusión con un 75.4 por ciento. A nivel municipal, es en la capital del estado, Mexicali, donde es más alto dicho porcentaje —77.1 %—; pero también en Tijuana se

CUADRO 6. ¿La educación básica debería integrarse en un solo sistema, según ciudad y régimen administrativo (porcentajes)?

	Percepción general		Ciudad				Control					
			Mexicali		Tijuana		Federal		Estatad		Municipal	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Debe integrarse	75.4	24.6	77.1	21.0	73.4	26.6	76.3	23.7	74.6	23.2	71.4	28.6

FUENTE: Encuesta "La modernización de la educación básica en Baja California: actores sociales y ámbitos de instrumentación", Departamento de Estudios Sociales, El Colegio de la Frontera Norte, 1995.

trata de una cifra muy elevada —73.4%—. Por tipo de control, son los maestros federalizados los que se inclinan mayoritariamente por la integración en un solo sistema, con un 76.3 por ciento, mientras que los estatales alcanzaron un 74.6 por ciento.

Esta última situación es consistente con el hecho de que los primeros han venido demandando, desde 1993, que se les otorguen las condiciones de trabajo de que disfruta el magisterio estatal y de que la virtual nivelación u homologación tendría que darse tomando como parámetro las condiciones más favorables.

El cuadro 7 nos proporciona información relevante acerca de la valoración del magisterio sobre siete temas básicos de la relación entre los trabajadores de la educación y los gobiernos estatal y federal. En dicho cuadro se sintetizan los diferentes apoyos en infraestructura, material didáctico y prestaciones recibidas por parte de los gobiernos, y que en medio de la crisis han sido fuente de tensión entre los diferentes actores. Cabe destacar que existe confusión acerca de la percepción de las responsabilidades en la asignación de fondos para la educación. Esto se puede ejemplificar con el hecho de que un alto porcentaje de

CUADRO 7. Percepción del magisterio en relación al cumplimiento gubernamental en la distribución de recursos (porcentajes).

	Gobierno federal													
	Tipo de control													
	Percepción general				Federalizados				Estatales					
	Sí	No	No sabe	No contestó	Sí	No	No sabe	No contestó	Sí	No	No sabe	No contestó	Sí	No
Bono sexenal	65.3	27.3	0.3	7.2	81.3	17.8	0	0.9	48.6	37.1	0.6	13.7	85.7	14.3
Techo financiero	15.7	75.1	0.8	8.4	16.3	81.3	0.3	2.2	14.6	69.2	1.3	14.9	42.9	57.1
Incremento salarial	23.8	68.4	0.2	7.6	25.9	72.8	0	1.3	20.6	64.8	0.3	14.3	71.4	28.6
Prestaciones	32.1	59.8	0.2	7.9	33.8	64.7	0	1.6	29.8	55.2	0.3	14.6	57.1	42.9
Libros de texto	30.1	60.9	0.3	8.7	34.1	64.1	0	1.9	25.7	57.8	0.6	15.9	42.9	57.1
Infraestructura escolar	25.2	67.1	0.2	7.5	30.3	68.1	0	1.6	19.7	66.3	0.3	13.7	42.9	57.1
Didácticos para el maestro	17.9	73.5	0.2	8.4	22.2	76.3	0	1.6	13.3	70.8	0.3	15.6	28.6	71.4
Otros	0.5	3.7	0.2	95.6	0.6	4.4	0	95.0	0.3	2.9	0.3	96.5	0	14.3

	Gobierno estatal													
	Tipo de control													
	Percepción general				Federalizados				Estatales					
	Sí	No	No sabe	No contestó	Sí	No	No sabe	No contestó	Sí	No	No sabe	No contestó	Sí	No
Bono sexenal	37.7	49.8	0.5	12.0	34.4	46.6	0.6	18.4	40.3	53.7	0.3	5.7	71.4	28.6
Techo financiero	14.5	71.0	1.6	12.9	15.3	62.8	1.6	20.3	12.7	80	1.6	5.7	57.1	42.9
Incremento salarial	23.8	63.9	0.3	12.0	20.6	59.1	0.3	20.0	26.0	69.5	0.3	4.1	71.4	28.6
Prestaciones	35.4	51.4	0.6	12.6	32.2	46.6	0.9	20.3	37.8	56.8	0.3	5.1	71.4	28.6
Libros de texto	25.2	58.9	0.9	15.0	26.6	50.6	1.3	21.6	23.2	67.6	0.6	8.6	57.1	42.9
Infraestructura escolar	23.7	63.7	0.6	12.0	25.0	53.1	0.9	20.9	21.6	74.9	0.3	3.2	57.1	42.9
Didácticos para el maestro	15.6	70.9	0.6	12.9	15.9	61.6	0.9	21.6	14.6	80.6	0.3	4.4	42.9	57.1
Otros	0.6	3.0	0.5	96.0	0.3	2.5	0.6	96.0	0.6	3.5	0.3	95.6	14.3	0

FUENTE: Encuesta "La modernización de la educación básica en Baja California: actores sociales y ámbitos de instrumentación", Departamento de Estudios Sociales, El Colegio de la Frontera Norte, 1995.

maestros —49.8%— considera que el gobierno del estado no cumple eficientemente con la distribución de recursos para el pago del bono sexenal. Tanto los maestros federales —46.6%— como los estatales —53.7%— comparten esta percepción negativa. Lo mismo sucede en el rubro del techo finan-

ciero —que se refiere a los montos tope asignados para el pago de carrera magisterial—, respecto del cual la mayoría del magisterio —71%— considera que el gobierno estatal no cumple con los montos suficientes; el 80 por ciento de los maestros estatales realiza dicha valoración, así como el 62.8 por ciento de los federalizados. Por último, también en el rubro de los libros de texto, el 58.9 por ciento de los entrevistados reprobó la distribución de recursos del gobierno del estado para tal fin. De nuevo, ambos —federales y estatales— se expresaron en esa dirección con un 50.6 y 67.6 por ciento, respectivamente. Como sabemos, tanto los recursos para el pago del bono sexenal como los montos asignados para carrera magisterial y los libros de texto gratuitos son responsabilidad del gobierno federal. Sin embargo, como en otros casos, se confunden los ámbitos de actuación de las diferentes autoridades gubernamentales.

En los otros rubros la valoración de la eficiencia gubernamental sigue un patrón muy homogéneo. La mayoría del magisterio valora negativamente la distribución de los recursos que llevan a cabo ambos gobiernos. Los porcentajes se reparten en la misma proporción.

Analizando con mayor detalle los resultados, encontramos que la actitud más crítica hacia la actuación gubernamental se da entre el magisterio asentado en la zona urbana de la ciudad de Tijuana. Con excepción del reactivo sobre bono sexenal, ello es válido en todos los casos. Por lo demás, en ambos casos se repite el patrón de que son los maestros estatales los que en su mayoría perciben negativamente el cumplimiento de la distribución de recursos por parte del gobierno del estado, y los maestros federales los que tienen la misma valoración del gobierno federal.

Otra información relevante la proporciona el cuadro 8. Los

CUADRO 8. *Se deberían fusionar las secciones sindicales, según ciudad y régimen administrativo (percepción del magisterio, porcentajes).*

	Percepción		Ciudad		Control		
	General		Mexicali	Tijuana	Federal	Estatal	Municipal
Sí	54.0		53.8	54.3	59.1	49.2	57.1
No	46.0		46.2	45.7	40.9	50.8	42.9

FUENTE: Encuesta "La modernización de la educación básica en Baja California: actores sociales y ámbitos de instrumentación", Departamento de Estudios Sociales, El Colegio de la Frontera Norte, 1995.

maestros manifiestan su conformidad con la fusión de las dos secciones sindicales (II y XXXVII). Por tipo de control, la mayoría de los maestros federales —59.1%— se manifiesta por la acción unificadora, mientras que los estatales, por escaso porcentaje, se declaran en contra. La información es consistente con el hecho de que la mayoría de los entrevistados —75.4%, cuadro 6— se manifestó a favor de la integración de la educación básica en un solo sistema institucional. Algunos investigadores y analistas consideran que la integración sindical sería un paso necesario para avanzar hacia una auténtica descentralización educativa. Sin embargo, entre otros obstáculos a vencer se encuentra la negativa sindical, sobre todo de la dirigencia nacional, pues "se teme que si se fusionan dos secciones, sus dirigentes se puedan sentir tentados a constituir un sindicato estatal independiente del SNTE".²⁸

Por último, si bien el porcentaje de maestros que declararon no pertenecer a ningún partido político es muy alto (74.5%), los que respondieron afirmativamente lo hicieron por alguno de los dos partidos tradicionales —PRI y PAN— (cuadro 9). Aun cuando las diferencias de preferencia entre ellos es mínima (8.4% y 8.6%), el PAN logra una ligera ventaja. Por ciudad, Tijuana resulta ser el municipio más "politizado", ya que concentra el mayor porcentaje de

²⁸ Carlos Ornelas, *La descentralización de la educación en México*, p. 35.

los que declararon pertenecer a alguno de los dos partidos tradicionales (22.1%). Se trata de una diferencia importante (10%) con respecto a Mexicali (12.8%). Tijuana es, además, el municipio que registra el más bajo porcentaje en las respuestas de no pertenencia.

Resulta interesante anotar que son los maestros federales los que manifiestan una mayor afiliación a partidos de oposición. Se declararon más panistas que los estatales —9.1% y 8.4%, respectivamente— y el 1.6 por ciento manifestó pertenecer al PRD; mientras que los estatales mostraron mayores preferencias por el PRI y ninguno dijo pertenecer al PRD.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La modernización educativa, en sus diferentes vertientes —reorganización del sistema, cambios en los contenidos educativos, revalorización de la función magisterial—, encuentra en el espacio regional y local condicionamientos específicos, que necesitan ser identificados para comprender su trayecto. La modernización

CUADRO 9. Pertenencia a partidos políticos, según municipios y régimen administrativo (porcentajes).

	Percepción General	Ciudad		Control	
		Mexicali	Tijuana	Federal	Estatal
PRI	8.4	7.1	10.0	7.8	9.0
PAN	8.6	5.7	12.1	9.1	8.4
PRD	0.8	0.8	0.7	1.6	0
Ninguno	74.5	77.1	71.3	73.1	75.6
No contestó	7.8	9.3	5.9	8.4	7.1

FUENTE: Encuesta "La modernización de la educación básica en Baja California: actores sociales y ámbitos de instrumentación", Departamento de Estudios Sociales, El Colegio de la Frontera Norte, 1995.

educativa no sigue un itinerario homogéneo a lo largo del país. Las características que asumen las relaciones intergubernamentales en gran medida condicionan el rumbo modernizador.

El gobierno actual ha colocado en el centro de su propuesta de Nuevo Federalismo y de reforma del Estado las políticas de descentralización y, principalmente, el traspaso de los activos del sistema de educación básica a los gobiernos estatales. Se pretende avanzar en la descentralización de la educación más allá de lo logrado en las dos administraciones precedentes. Pero, buenos propósitos aparte, el proceso descentralizador actual se ha caracterizado por mantener la centralización del poder y de los recursos financieros, reservándose además, la federación, el control sobre las funciones sustantivas del sistema. Sólo se traspasaron las facultades de administración a los gobiernos estatales.

El desplazamiento de la negociación laboral hacia el ámbito local y el diseño de un nuevo marco legal e institucional, derivados del traspaso de los activos federales, en Baja California tuvieron lugar en un contexto de alternancia política. Éste es un dato significativo para analizar el papel de los actores en el proceso. En este trabajo nos ocupamos de las posiciones asumidas por el gobierno estatal de extracción panista. Para el Ejecutivo estatal, la federalización ha sido onerosa para la hacienda local. La aprobación de la propuesta del gobierno federal para la recepción de los activos se dio en medio de un fuerte enfrentamiento con el SNTE, que tuvo como resultado que el gobernador se vio en la necesidad de retirar su propuesta y aceptar la del sindicato. A partir de entonces la administración estatal ha esgrimido los datos del gasto educativo para mostrar la gravosa e injusta repartición de recursos de la federación a los estados. Resulta interesante señalar que los datos referidos han sido los

del presupuesto autorizado a la SEBS y no los realmente ejercidos, que se ubican en varios puntos porcentuales por debajo de los primeros. Así, la política educativa ambivalente es rechazada por el gobierno panista utilizando de manera "propagandística" las cifras.

Otro de los actores centrales del proceso, el magisterio, ha valorado de manera negativa los resultados de la descentralización en algunos de sus rubros principales. Evidentemente, los maestros encuentran limitaciones significativas a los logros en dicha materia. En términos generales, consideran que la federalización no ha traído como consecuencia mejoras sustantivas en sus condiciones de trabajo y de vida. Ni en términos de ingresos, trámites administrativos o de valoración sobre el éxito del proceso señalaron respuestas positivas. Sin embargo, manifiestan su voluntad por integrarse en un solo sistema estatal de educación y por la fusión sindical. Lo que resulta interesante señalar es que explícitamente sólo el gobierno federal considera altamente positiva la forma —y el contenido— del proceso de modernización educativa actual.

Lo anterior comprueba que estamos ante un proceso de descentralización a medio camino. Se ha avanzado institucionalmente sobre las anteriores experiencias desconcentradoras, pero aún falta la descentralización de los rubros más importantes: el poder y los recursos económicos. No basta con la descentralización administrativa para arribar a un Nuevo Federalismo.

ANEXO

CUADRO 10-A. Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California: serie histórica de presupuestos autorizados (millones de pesos).

Concepto de pago	1989	1990	1991	1992
Servicios personales (1)	180 939 666	222 520 759	272 873 682	291 775 200
Gasto corriente (2)	2 320 075	3 557 733	5 613 379	7 011 038
Gasto de inversión (3)	120 700	543 200	590 936	1 583 263
TOTAL	183 380 441	226 621 692	279 077 997	300 369 501

continuación cuadro 10-A

Concepto de pago	1993	1994	1995	1996
Servicios personales (1)	438 512 066	538 754 500	652 637 600	834 896 000
Gasto de corriente (2)	30 388 299	39 662 400	46 838 600	59 442 400
Gasto de inversión (3)	1 271 422	1 237 400	1 998 200	4 632 800
TOTAL	470 171 787	579 654 300	701 474 400	898 971 200

(1) Sueldos y prestaciones.

(2) Servicios no personales, materiales, maquinaria, mobiliario y equipo.

(3) Inmuebles y construcciones, transferencias y subsidios.

FUENTE: Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California, Coordinación General Educativa, "Proyecto Educativo, 1996".

CUADRO 11-A. Secretaría de Educación y Bienestar Social: sumatoria de la inversión estatal y federal (millones de nuevos pesos).

Descripción	1989*	%	1990*	%	1991	%	1992	%
Estatal	226 947	46.83	311 111	47.31	463 981	50.30	597 508	46.56
Federal	257 658	53.17	346 532	52.69	458 359	49.70	685 872	53.44
Total	484 605	100.00	657 643	100.0	922 340	100.00	1 283 380	100.0

* Las cifras correspondientes a burocracia, servicios y materiales para los años de 1989 y 1990 son estimados, en virtud de no contar con las cifras de cierre.

CUADRO 11-A. *Continuación.*

Descripción	1993	Porcentaje	1994	Porcentaje	1995	Porcentaje
Estatal	714 527	41.94	872 756	44.13	1 075 097	44.65
Federal	989 249	58.06	1 104 968	55.87	1 332 866	55.35
Total	1 703 776	100.00	1 977 724	100.00	2 407 963	100.00

FUENTE: Secretaría de Planeación y Presupuesto, Gobierno del Estado de Baja California.

CUADRO 12-A. *Presupuesto de egresos para los ejercicios fiscales, 1986-1995 (millones de nuevos pesos).*

Año	Presupuesto general	SEBS	General/SEBS (%)	Crecimiento porcentual	
				General	SEBS
1986	57 032 876	20 629 507	36.17		
1988	260 512 399	100 271 576	38.49		
1990	713 061 799	268 870 430	37.71		
1991	910 331 523	338 335 233	37.17	27.67	25.84
1992	1 109 521 078	485 827 725	43.79	21.88	43.59
1993	1 349 036 805	670 850 925	49.73	21.59	38.08
1994	1 569 601 652	799 674 270	50.95	16.35	19.20
1995	1 766 015 756	901 504 545	51.05	12.51	12.73
1996	2 295 647 461	1 215 957 682	52.97	29.99	34.88

FUENTE: Periódico Oficial de Baja California.

CUADRO 13-A. *Secretaría de Educación y Bienestar Social (millones de nuevos pesos).*

Año	Presupuesto	Salarios	Salario/Pres.	Otros gastos	Otros/Pres.
1986	20 629 507	10 995 993	53.30	9 633 514	46.70
1988	100 271 576	70 069 333	69.88	30 202 243	30.12
1990	268 870 430	182 985 942	68.06	85 884 488	31.94
1991	338 335 233	211 260 986	62.44	127 074 247	37.56
1992	485 827 725	336 729 722	69.31	149 098 002	30.69
1993	670 850 925	470 433 433	70.12	200 417 492	29.88
1994	799 674 270	580 698 498	72.62	218 975 772	27.38
1995	901 504 545	651 593 062	72.28	249 911 483	27.72
1996	1 215 957 682	863 125 033	70.98	352 832 649	29.02

FUENTE: Periódico Oficial de Baja California.

CUADRO 14-A. *Secretaría de Educación y Bienestar Social: salarios (millones de nuevos pesos).*

Año	Salarios	Increment. abs.	Crecimiento porcentual	Años
1986	10 995 993			
1988	70 069 333	59 073 340		
1990	182 985 942	112 916 609		
1991	211 260 986	28 275 044	15.45	1990-1991
1992	336 729 722	125 468 736	59.39	1991-1992
1993	470 433 433	133 703 711	39.71	1992-1993
1994	580 698 498	110 265 065	23.44	1993-1994
1995	651 593 062	70 894 564	12.21	1994-1995
1996	863 125 033	211 531 971	32.46	1995-1996

FUENTE: Periódico Oficial de Baja California.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F., "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en "Propuesta Nuevo Federalismo", suplemento de *El Nacional*, México, D. F., 7 de mayo de 1995.

Córdova, Arnaldo, "Federalismo y democracia", en "Cuaderno de Nexos", núm. 70, *Nexos*, núm. 196, México, abril de 1994.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, "El SNTE ante la modernización educativa y la alternancia política en Baja California", en *Frontera Norte*, vol. 9, núm. 17, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, enero-junio de 1997.

Gobierno del Estado de Baja California, "Ley que crea el organismo descentralizado denominado Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California", *Periódico Oficial*, tomo XCIX, núm. 40, Mexicali, B. C., 11 de diciembre de 1992.

INEGI, *Baja California. Resultados definitivos, tabuladores básicos. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, México, 1991.

Merino, Mauricio, "Federalismo y diversidad administrativa", en "Propuesta Nuevo Federalismo", suplemento de *El Nacional*, México, D. F., 7 de mayo de 1995.

Ornelas, Carlos, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Nacional Financiera/Fondo de Cultura Económica, 1995.

———, *La descentralización de la educación en México. Un estudio preliminar*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos, Documento de Trabajo, núm. 35, 1995.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.

———, *Programa de Modernización de la Administración Pública*,

México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1996.

Rodríguez, Victoria E. y Peter M. Ward, *Political change in Baja California. Democracy in the making?*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California en San Diego, Monograph Series, 40, 1994.

Ruffo Appel, Ernesto, *Quinto Informe de Gobierno*, Mexicali, B. C., Gobierno del Estado de Baja California, 1 de octubre de 1994.

———, *Sexto Informe de Gobierno*, Mexicali, B. C., Gobierno del Estado de Baja California, 1 de octubre de 1995.

Secretaría de Desarrollo Económico, *La economía de Baja California en cifras*, Mexicali, Gobierno del Estado de Baja California, 1994.

Secretaría de Educación Pública, *Artículo 3° Constitucional y Ley General de Educación*, México, agosto de 1993.

Zedillo Ponce de León, Ernesto, "Nuevo federalismo: estados soberanos y municipios libres", en "Propuesta Nuevo Federalismo", suplemento de *El Nacional*, México, D. F., 7 de mayo de 1995.