

Descentralización y reforma educativa en la ciudad de México



Graciela Messina, Víctor Alejandro Espinoza Valle, Alberto Arnaut, David Márquez Ayala, Gilberto Guevara Niebla, Beatriz Calvo Pontón.
Coordinadores: Axel Didriksson y Manuel Ulloa.

- Ruiz-Zuñiga, Ángel. La universalización de la educación secundaria y Reforma Educativa. Capítulo X. Universidad de Costa Rica, Consejo Nacional de Rectores, 2006. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: <http://www.cimm.ucr.ac.cr/universalizacion/cap10.html>
- San Segundo, María Jesús y Vaquero, Alberto. Descentralización educativa y programas nacionales de mejora, España, [en línea] Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: http://www.congresos.ulpgc.es/aeet_aede/Descargas/Sesion3Sala5/SanSegundoVaquero.pdf
- Tiramonti, Guillermina. Sindicalismo docente y Reforma educativa en la América Latina de los 90's. Documentos No. 19, PREAL, 2001. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: http://www.lpp-uerj.net/olped/Documentos/conflitos/area_trabalho/0196.pdf
- Tiramonti, Guillermina. Los imperativos de las políticas educativas de los noventa, en Revista da Faculdade de Educacao, Vol. 23, número 1 y 2, Sao Paulo, Jan/dec 1997.
- UNESCO/OREALC. Balance de los 20 años del PPE, Santiago, 2001.
- UNESCO/OREALC. Descentralización en educación: Elementos a considerar en una política fiscal para América Latina, Santiago, 2005. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en: http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/descentralizacion_educacion_politica_fiscal.pdf
- UNESCO/OREALC. Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos, 2007, documento de discusión, PRELAC, Buenos Aires.
- UNESCO/OREALC. Situación educativa en América Latina y El Caribe: garantizando la educación de calidad para todos, informe regional, PRELAC, Buenos Aires, 2007.
- Valdés, Jaime. (2006) A propósito de la educación en Finlandia. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en <http://www.educandonos.cl/node/626>
- Vegas, Emiliana y Umansky, Ilana. Mejorar la enseñanza y el aprendizaje por medio de incentivos docentes: qué lecciones nos entregan las Reformas educativas en América Latina, Washington, 2005, Banco Mundial, consultado en Internet en octubre del 2007.
- Veloz, Norma. El SNTE y la descentralización de la educación básica en el estado de Tlaxcala, RMIE, mayo-agosto 2003, volumen VIII, número 18, pp.339-378.
- Viñao, Antonio. Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España. En Revista Iberoamericana de educación, OEI, Número 4, 1994. Obtenido el 07 de octubre de 2007 en <http://www.rieoei.org/oeivirt/rieo4a02.html>
- Weiler, Hans. Porque fracasan las reformas: política educativa en Francia y en la República Federal de Alemania, en Revista de estudios del currículo, Revista de estudios del currículo, volumen 1, número 2, abril de 1998, Ed. Pomares-Corredor.
- Weiler, Hans. Enfoques comparados en descentralización educativa, en Pereira, Miguel y otros. Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Barcelona: Ed. Pomares, 1996.
- Weinberg, Pedro y Messina, Graciela. El financiamiento de la educación en América Latina: administración de la escasez o recreación de lo público, 1994, mimeo, sin otras referencias.
- Winkler, Donald. Descentralización de la educación: Participación en el manejo de las escuelas a nivel local. Informe No. 8 Grupo de Desarrollo Humano. Banco Mundial, 1997. Obtenido el 11 de octubre de 2007 en [http://wblno018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/223886e44ee7172785256cc500683D.F.e/992a62of365d6f20852567ae00562d45/\\$FILE/08.pdf](http://wblno018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/223886e44ee7172785256cc500683D.F.e/992a62of365d6f20852567ae00562d45/$FILE/08.pdf)

Descentralización educativa. Tipología y estudios de caso

Víctor Alejandro Espinoza Valle¹

PRESENTACIÓN

En este documento se incluyen dos apartados derivados de la experiencia de descentralización educativa en nuestro país. Por un lado, tres cuadros que resumen el proceso de transferencia de activos educativos a las 31 entidades. En todos ellos se muestra el estado de los sistemas educativos antes y después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). En el primero, se muestra la información de las 13 entidades (incluyendo al Distrito Federal) que antes de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, presentaban subsistemas de educación estatal prácticamente inexistentes o poco desarrollados, con predominio federal. Además, contaban con una sola sección sindical —con excepción del D.F.— al momento de la transferencia; además, se trataba de secciones que agrupaban al personal federal. En ellas se instauró un fuerte predominio del sistema estatal posterior a la firma de la ANMEB. En el segundo cuadro, se presentan las otras 13 entidades que cuentan con más de una sección sindical y que agrupan a personal federal y estatal. Pero todas ellas con subsistemas de fuerte predominio del sistema federal, antes y después del ANMEB. Y el tercero, las restantes 6 entidades en las cuales coexisten secciones sindicales federales y estatales y en donde en cinco de ellas, antes y después del ANMEB, continuaron dos sistemas educativos sin predominio de alguno de ellos.

En el segundo apartado se incluye la revisión de 11 casos de procesos de transferencia estatal que permiten una muestra representativa del trayecto y consecuencias del traspaso de activos educativos en nuestro país.² Muestran inequívocamente que más que una descentralización de los sistemas educativos de la federación a los estados, lo que tuvo lugar fue una “federalización” donde las funciones sustantivas continuaron reservadas al gobierno federal y se traspasaron estructuras administrativas y activos materiales.³ Destacan los tres casos cuyos procesos fueron instrumentados bajo gobiernos de alternancia (Baja California, Chihuahua y Guanajuato). En los dos primeros la federalización se dio en medio de fuertes conflictos políticos entre las secciones sindicales institucionales y el gobierno del estado; sin embargo en Guanajuato el proceso no registró mayores problemas. En otras dos entidades de las incluidas, las transferencias

¹ Investigador de El Colegio de la Frontera Norte. Correo electrónico: victorae@colef.mx. Con la colaboración de la Mtra. Ana Claudia Coutigno, Asistente de Investigación. Correo electrónico: coutigno@colef.mx.

² Son los casos estudiados o documentados.

³ Los saldos han sido sistematizados en los trabajos de los otros especialistas incluidos en la publicación.

también tuvieron lugar en medio de fuertes conflictos con el sindicato; se trata de Oaxaca y Tlaxcala, pero a diferencia de las anteriores donde había ejecutivos de origen panista, en Oaxaca y Tlaxcala el enfrentamiento se dio entre los gobiernos estatales y las secciones sindicales disidentes. De manera que podemos concluir que la conflictividad no sólo está en función de los orígenes partidistas de los gobiernos estatales, sino a partir del tipo de sindicalismo y liderazgos ejercidos. La presencia de grupos disidentes a la corriente oficialista del SNTE (Vanguardia Revolucionaria), parece ser una variable explicativa de la forma de conducción del proceso de federalización educativa.

Se anexan las referencias biblio-hemerográficas que fueron las fuentes directas de los casos presentados.

Cuadro 1. Situación del sistema educativo antes y después del ANMEB
Estados de la República con secciones únicas federales, número de secciones y afiliación sindical

Antes del Acuerdo	Estados de la República con una sección sindical federal			Después del Acuerdo	
Estados con subsistema estatal inexistente o poco desarrollado, con predominio federal	Estado	Sección Federal	Número de trabajadores	Estado	Situación local de la educación
Aguascalientes	Aguascalientes	1	12,589	Aguascalientes	Creación de un organismo
Baja California Sur	Baja California Sur	3	6,588	Campeche	descentralizado del gobierno del estado
Campeche	Campeche	4	8,785	Guerrero	Cambio de predominio ahora estatal
Guerrero	Guerrero	14*	36,286	Hidalgo	
Hidalgo	Hidalgo	15*	37,034	Morelos	
Michoacán	Michoacán	18*	45,070	Oaxaca	
Morelos	Morelos	19*	17,694	Querétaro	
Oaxaca	Oaxaca	22*	45,713	Quintana Roo	
Querétaro	Querétaro	24*	12,563	Tamaulipas	
Quintana Roo	Quintana Roo	25	8,369	Baja California Sur	Subsecretaría de Educación del Estado
Tabasco	Tabasco	29	20,147	Michoacán	
Tamaulipas	Tamaulipas	30	36,115	Tabasco	
	Distrito Federal	9*, 10* 11 y			
		43	167,560		
	Total		454,513		

En la columna de secciones, las marcadas con un*: Dirección seccional de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

Cuadro 2. Situación del sistema educativo antes y después del ANMEB
Estados de la República con dos secciones sindicales con predominio federal, número de secciones y afiliación sindical

Antes del Acuerdo	Estados de la República con dos secciones sindicales					Después del Acuerdo	
Estados con coexistencia de dos subsistemas con predominio federal	Estado	Sección Federal	Número de trabajadores	Sección Estatal	Número de trabajadores	Estado	Situación local de la educación
Chiapas	Chiapas	7*	35,131	40*	11,153	Chiapas	Coexistencia de la secretaría estatal de educación y el organismo descentralizado del gobierno del estado
Chihuahua ^a	Chihuahua	8*	27,005	42	13,916	Chihuahua	
Coahuila	Coahuila	5 y 35	31,112	38	10,668	Coahuila	
Colima	Colima	6	6,921	39	1,204	Colima	
Durango	Durango	12	13,842	44	5,498	Durango	
Guanajuato ^b	Guanajuato	13	31,755	45	12,958	Guanajuato	
Nayarit	Nayarit	20	13,228	49	2,180	Nayarit	
Puebla	Puebla	23	37,531	51	13,257	Puebla	
San Luis Potosí	San Luis Potosí	26	30,194	52	3,170	San Luis Potosí	
Sonora	Sonora	28	19,421	54	8,606	Sonora	
Tlaxcala	Tlaxcala	31*	12,111	55	2,122	Tlaxcala	
Yucatán	Yucatán	33	15,031	57	7,544	Yucatán	Fusión
Zacatecas	Zacatecas:	34*	14,583	58	2,855	Zacatecas	
	Total		287,865		95,131		

En la columna de secciones, las marcadas con un*: Dirección seccional de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

Cuadro 3. Situación del sistema educativo antes y después del ANMEB
Estados de la República con dos secciones sindicales sin predominio de los sistemas educativos (estatal/federal), número de secciones y afiliación sindical

Antes del Acuerdo	Estados de la República con dos secciones sindicales					Después del Acuerdo	
Estados con coexistencia de dos subsistemas sin predominio de alguno	Estado	Sección Federal	Número de trabajadores	Sección Estatal	Número de trabajadores	Estado	Situación local de la educación
Baja California ^c	Baja California	2	16,815	37	12,362	Baja California	Coexistencia de la secretaría estatal de educación y el organismo descentralizado del gobierno del estado
Estado de México	Edo. de México	17	15,178	36*	45,778	Estado de México	
Jalisco	Jalisco	16	38,339	47	n/d	Jalisco	
Nuevo León	Nuevo León	21*	23,447	50	21,478	Nuevo León	
Sinaloa	Sinaloa	27	7,564	53	12,953	Sinaloa	
Veracruz	Veracruz	32	12,577	56	n/d	Veracruz	Fusión
	Total		113,920		92,571		

Nota:

^a El estado de Chihuahua fue gobernado en el periodo 1992-1998 por el Partido Acción Nacional.

^b El estado de Guanajuato ha sido gobernado por el Partido Acción Nacional desde septiembre de 1991, cuando el Congreso designó como gobernador interino a Carlos Medina Plascencia.

^c El estado de Baja California es gobernado desde 1989 por el Partido Acción Nacional.

Fuente: Cuadros elaborados con base en:

1. Esteban Moctezuma Barragán, La educación pública frente a las nuevas realidades. Una visión de la modernización de México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 234.
2. Etelvina Sandoval Flores, "Maestras y modernización educativa" en el Cotidiano 53, marzo-abril, 1993, p. 78-82.
3. Gómez, David, Educar en el federalismo: la política de descentralización educativa en México, México, ITESO/UdeG/Universidad de Colima/Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco, México, 2000, 191 pp.

En la columna de secciones, las marcadas con un*: Dirección seccional de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

ESTADO DE AGUASCALIENTES

Antecedentes y contexto social

Aguascalientes fue uno de los pocos estados del país que en 1940, mediante un proceso de federalización centralista, convino en transferir a la federación el control total de la educación elemental y la educación normal para la formación de maestros. Este hecho impidió que en la entidad se adquiriera experiencia para la conducción del sistema educativo, por lo tanto no se formaron los cuadros técnicos necesarios.

La organización sindical que es hegemónica desde los años cuarenta también se fue fortaleciendo y al mismo tiempo desviándose de sus propósitos originales de velar por la profesionalización de los trabajadores.

Al igual que en el resto del país la corriente Vanguardia Revolucionaria sentó sus reales y dominó la gestión del sistema educativo. El tránsito de funcionarios de la sección 1 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) a la dirección del sistema educativo, fue una práctica similar a la de las otras entidades, aquí no se desarrollaron tendencias disidentes como en otras partes del país.

En Aguascalientes la coincidencia de varios procesos sociales dieron lugar a la puesta en marcha de innovaciones educativas en el marco de un proceso descentralizado impulsado desde el centro, operado en la entidad y determinado por los procesos específicos de un desarrollo político en transición que capitaliza el trabajo de las últimas décadas y que vive una fase intensiva de modernización en la toma de decisiones debido en parte al respaldo coyuntural de una administración que se gestó a partir de 1992 y finalmente por el reconocimiento de que la sociedad hidrocálida ingresó en una fase evolutiva parcialmente modernizadora, heterogénea, urbanizada, educada y proclive al cambio, aunque no necesariamente opuesta a las estructuras verticales de gestión.

En síntesis, en Aguascalientes coincidieron un desarrollo económico local intenso y con características de continuidad, una política nacional que impulsaba la descentralización de la educación y un proyecto personal que se volvió factible porque no tuvo ni ha tenido el contrapeso de la clase política que le precedió, ya que en ese momento intentaba reactivarse para sobrevivir al peligro de una posible desaparición o, al menos, un notable debilitamiento.

Las innovaciones educativas en el estado contaron con el impulso vital de la cultura local que con un sentido paradójico y recurrente muestra cómo pueden fusionarse de manera exitosa formas colectivas permeables a la autoridad, al mismo tiempo que abierta al cambio.

Situación política

Cuando se firmó el Acuerdo (1992), Aguascalientes vivía un ambiente político con nuevas demandas y nuevos actores que desde el gobierno de Miguel Ángel Barberena (1986-1992) anticiparon la alternancia política con la que el PAN se convirtió en un actor relevante del escenario político.

La nueva administración (noviembre 1992) contaba con un programa estatal de educación que había sido producto de consensos y el gobernador anunciaba en todo el estado que la educación era la más alta prioridad de su gobierno. Buena parte de los tres primeros meses de gobierno los empleó en exponer en distintos foros los objetivos a los que se aspiraba, así como los programas que se proponía impulsar.

Situación de la educación antes de la firma del ANMEB

La “clase” magisterial ha dejado de ser un pilar unificado e importante en la tradición política. Ha crecido y diversificado en tanto grupo de clase media aunque también ha conservado vigente muchas fidelidades; sin embargo tal diversificación parece cobrar con el paso de tiempo una mayor intensidad, que eventualmente ha dado lugar a divisiones o desprendimientos que han terminado por replegar su capacidad de influencia, toda vez que ellos también han resentido la etapa crítica que vive el PRI.

Secciones sindicales antes de la firma del ANMEB

Durante el movimiento magisterial se habían definido dos grupos en la sección 1 del SNTE: el “gatista” —encabezado por Antonio Cruz— y el “Vanguardista” dirigido por Antonio Macías. La sección 1 apoyaba la descentralización pero no a la principal autoridad educativa del estado, José Quiroz; según la versión de los sindicalistas el profesor Quiroz y su equipo eran malos elementos para la modernización educativa.

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

Aguascalientes estaba viviendo los últimos meses del gobierno priísta de Miguel Ángel Barberena y es hasta el 30 de noviembre que toma posesión Otto Granados Roldán, tal vez por este hecho la entidad fue una de las tres últimas en firmar el convenio de descentralización.

A la firma del Acuerdo se forma el Instituto de Educación de Aguascalientes, como organismo descentralizado del gobierno del estado con personalidad jurídica y patrimonio propio (quien tiene bajo su responsabilidad todo el sistema educativo).

Al acordarse la descentralización en 1992, Aguascalientes no tenía una ley de educación acorde con las circunstancias.

La sección 1 del SNTE encabezada por Antonio Cruz, protestó por la forma antidemocrática con la que fueron designados los cuadros directivos del Instituto y se opuso a la ratificación y nombramiento de profesores.

Finalmente, el ANMEB motivó un estado de ánimo y una disposición mental que decidieron convertirlo en un marco para la acción real. La nueva administración de la educación en la entidad aceptó el reto de concretar las tareas derivadas de las líneas de política educativa establecidas en este importante acuerdo político.

Conclusiones

Es importante mencionar que se elaboró un diagnóstico de indicadores de eficiencia y equidad de la educación básica en 1993, el cual proporcionó insumos para fortalecer al programa estatal de educación, se retomaron elementos del documento de la CEPAL/UNESCO (1992) que inspiraron la reflexión teórica y el planteamiento de política educativa.

Se tiene que tomar en cuenta que en Aguascalientes se comprendió desde el inicio de la reforma que era necesario partir de una concepción del sistema educativo estatal para incidir en el conjunto de sus componentes. Por esta razón más de naturaleza estructural y porque en la entidad existen condiciones objetivas que lo hacen posible, los proyectos innovadores se han formulado para que tengan cobertura estatal.

¿Es el grupo que ha dirigido la reforma quien ha provocado los cambios o éstos vienen desde antes de 1992? Como dice Lydia Flemate “es posible identificar elementos estructurales que son dados por el entorno político económico y cultural antes descrito, por la situación magisterial, la pérdida del liderazgo social de los maestros todo esto ha sido el caldo de cultivo de 20 años”. Por otro lado se pueden identificar factores que precipitaron los procesos de cambio como los factores coyunturales: la firma del ANMEB, el cambio del gobierno del estado, una nueva generación de gobernantes, una sociedad que demanda mejor educación, una fórmula pertinente para integrar un equipo de trabajo que en los hechos produzca el proceso de reforma.

En términos políticos ha sido importante la capacidad para concertar acuerdos entre actores y entre instituciones, lo que se ha traducido en capacidad de negociación y mantenimiento de los equilibrios político-sindicales.

La organización sindical, representada por la sección 1 del SNTE, claramente vinculada con el grupo político que hasta hace poco era hegemónico, en el marco del PRI, ha permitido que la autoridad educativa actúe, o al menos no ha entorpecido visiblemente las iniciativas educativas; su postura ha sido la tradicional: de demandas y exigencias continuas a la autoridad para conseguir posiciones y concesiones.

Gracias a la tradición de investigación educativa existente, se dispuso al inicio de la gestión de cierto grado de conocimiento acerca de la realidad del sistema educativo, pero tiene importancia total el hecho de que se cuente con capacidad para diseñar estrategias que permitan producir conocimientos de manera relativamente rápida y con esto alimentar la toma de decisiones.

ESTADO DE COAHUILA

Antecedentes y contexto social

En 1992, cuando se inició el proceso de federalización de la educación en Coahuila se vivieron situaciones socioeconómicas que vale la pena destacar: la extensa región La Laguna se encontraba semiparalizada por fenómenos naturales, a causa de grandes inundaciones; mientras que la

región carbonífera vivió un proceso de desaceleración económica al disminuir la producción en las minas del carbón, al igual que en la región norte-centro al aplicarse el proceso de reconversión industrial en Altos Hornos de México, factores que resultan claves para la toma de decisiones. ¿Habrá que dar prioridad a la producción o a la educación?

Situación de la educación

La situación educativa en el estado de Coahuila, aún cuando puede ser considerada como positiva en términos relativos en el contexto del país, muestra importantes rezagos y desigualdades que se expresan en todos los niveles y regiones.

Condiciones sindicales antes de la firma del ANMEB

En las variables contextuales es válido abordar el aspecto sindical, que en pocas entidades tiene la connotaciones que alcanzan en Coahuila. Coexisten tres secciones sindicales: dos federalizadas (5 y 35), una para el magisterio de La Laguna y otra para la parte del resto de la entidad, y una tercera sección sindical que agrupa aproximadamente el 25% del magisterio estatal (38). Si bien es cierto que en las demás entidades también hay secciones sindicales estatales, la de Coahuila se destaca por gozar de una serie de prestaciones económicas, laborales y de seguridad social particulares.

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

En el caso de la fusión entre los organismos federal (Instituto de Servicios Educativos del Estado de Coahuila) y el estatal (Secretaría de Educación Pública del Estado de Coahuila) que operaban de forma casi independiente antes del proceso de desconcentración educativa, aunque formalmente se integraron, continuó su desvinculación operativa y funcional.

ESTADO DE GUERRERO

Antecedentes y contexto social

La desconcentración en Guerrero inició con la creación de la Delegación Federal de la SEP (1976). En 1981 se funda un organismo de consulta gubernamental para asuntos educativos denominado Consejo Estatal Técnico de la Educación (CETE). Posteriormente se firma el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal (1984) y se promueve la regionalización administrativa para atender el pago del personal y el control escolar.

La experiencia de Guerrero identifica tres marcos dominantes: a) cuando el asunto educativo se consideraba totalmente de competencia federal; b) visión cuantitativa en el segundo, con impulso a la cobertura y el crecimiento de la administración federal logrando mayor número de escuelas y plazas de profesores, y c) la fase primaria de la descentralización educativa donde por primera vez el gobierno subnacional (estatal) asume los compromisos del mejoramiento

de la calidad educativa, el aprendizaje del manejo presupuestal y la negociación laboral, en este periodo (1995-2005) se asumen directamente las experiencias de política educativa.

En Guerrero el contexto legal para impulsar el modelo descentralizador en educación se estrechó desde su fase inicial y definió la ruta del ejercicio político, pues le trasladaron responsabilidades sin contar con una visión innovadora, con limitaciones normativas, poca capacidad financiera para garantizar decisiones autónomas y atención a los asuntos educativos en su territorio, oscureciendo con ello las posibilidades de fortalecer las unidades escolares en su capacidad de gestión.

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

Si bien las reformas estructurales en América Latina han generado nuevas instituciones y normas, no necesariamente sucedió lo mismo en México, pues a partir del ANMEB, en el caso de Guerrero, éste no logró un modelo de gerencia eficiente (sin tener para 2006 manuales de organización, procedimientos y funciones). En estas condiciones el objetivo de la institución era solamente garantizar el control de los nuevos recursos transferidos y no impulsar el nuevo modelo administrativo.

Una vez acordada la estructura administrativa, los asuntos del gobierno educativo se encaminaron en primer lugar a conocer el monto y la forma de distribución del recurso financiero establecido por la SEP, los cuales simplemente son designados, porque nunca se ha “negociado” el programa del sector. En segundo lugar, a establecer la relación con la sección 16 del SNTE para asumir los compromisos derivados del ANMEB. Finalmente se negoció con sectores sociales y políticos la estabilidad de la entidad.

En las reformas normativas derivadas de la transferencia, el estado de Guerrero fue de las primeras entidades en emitir su propia Ley de Educación y elaborar el programa del sector educativo, pero en ellas no se consideraba como objetivo consolidar a las escuelas.

El Estado de Guerrero como receptor de la descentralización educativa, recibió cantidades significativas agregadas a los ingresos propios, pero sin el acompañamiento de un diseño de gerencia pública que posibilite el uso planeado del recurso para lograr metas de calidad. En estas condiciones el impacto presupuestal se tradujo en el uso inadecuado del financiamiento exterior, considerándolo como una transferencia para tomar decisiones administrativas y no como una responsabilidad para consolidar los proyectos de la nueva gestión escolar.

La acumulación de decisiones inadecuadas en el manejo del presupuesto condujeron a la Secretaría de Educación de Guerrero (SEG) a establecer un Plan de Austeridad y Racionalidad del Gasto Público. La explicación oficial reflejó el uso corporativo y clientelar del recurso financiero, pues se atendieron demandas sindicales, en especial el incremento del aguinaldo de 45 a 90 días y se contrataron 13,330 plazas durante el periodo 1999-2003, de las cuales 6,545 no tenían techo presupuestal, en respuesta a la demanda de los egresados normalistas y organizaciones sociales.

Conclusiones

La descentralización fue un acuerdo para desconcentrar funciones administrativas y el gobierno federal continuó con la centralidad de las principales actividades educativas. Se confirma la falta de aplicación por parte del gobierno subnacional, de las propuestas para la descentralización educativa, realizando acciones más cercanas a la modalidad centralista que al impulso de la autonomía de las escuelas.

Se puede afirmar que el gobierno subnacional del estado de Guerrero en el periodo 1995-2005 no desarrolló un modelo de política pública educativa que permitiera ser evaluado cuantitativa y cualitativamente, con base en la descentralización educativa, lo cual se reflejó en la continuidad de los bajos niveles de calidad educativa, déficit financiero y carencia de acuerdos para el desarrollo.

El alto nivel de politización de Guerrero, la falta de una visión educativa y la incorporación protagónica de las secciones sindicales del SNTE, impusieron el ritmo de prioridad en los asuntos educativos y la cuestión educativa quedó desplazada ante las movilizaciones político-laborales, donde la agenda de gobierno no atendió la necesidad educativa de la población, sino empezó a actuar ante la demanda socialmente problematizada.

Además, la posibilidad de incorporar a los gobiernos municipales en el proyecto de apoyo a las escuelas se complicó por la presión sindical manifestada en la resistencia de este nivel de gobierno y además porque el gobernador René Juárez (1999-2005) acordó con el SNTE “no municipalizar la educación”.

El gobierno subnacional no impulsó la descentralización educativa en su territorio, mantuvo estructuras y prácticas políticas heredadas del régimen del Estado centralista; con los resultados en calidad educativa y manejo presupuestal, confirmó que son obsoletas e ineficaces para lograr las metas de calidad educativa para el estado de Guerrero.

ESTADO DE NUEVO LEÓN

Antecedentes y contexto social

En Nuevo León se construyó un modelo educativo dual (estatal y federal) donde ambos coexistieron durante más de tres décadas, con dos subsistemas significativamente diferenciados tanto en lo estructural como en lo ideológico.

El sistema federal alineado de manera vertical a los planteamientos de la SEP, se fue consolidando mediante acciones desconcentradoras emprendidas desde la capital que le dieron autonomía de gestión, control y estabilidad, con apoyo incondicional de la sección sindical federal.

El sistema estatal, caracterizado por su relativa autonomía no sólo del gobierno federal sino del estado, era manejado con un alto grado de discrecionalidad con un sentido de estrategia política más que educativa.

Es importante distinguir que en Nuevo León antes de la firma del ANMEB habían transcurrido muchos años sin que se presentara un conflicto con el magisterio que afectara el funcionamiento del sistema.

El financiamiento dedicado a la educación tanto por el gobierno federal como por el estatal, ha sido por muchos años superior, per cápita, en comparación con otros estados.

Situación política

Con base en el marco normativo el Lic. Edilberto Cervantes realizó lo que se consideró la acción innovadora más trascendente de su gestión: modificar radicalmente la estructura de los dos subsistemas educativos para adecuarlos a los requerimientos del proceso de modernización en que se encontraban inmersos. Este proyecto sentó un precedente en toda la nación.

Situación de la educación antes de la firma del ANMEB

Se puede afirmar que en Nuevo León no había un proyecto educativo y no pasaba por una buena situación financiera.

No obstante, el modelo permitía la consolidación de cacicazgos y la creación de cotos de poder propensos a generar instancias de administración informal que combinados con un sindicato poco beligerante y dispuesto a la negociación, debido a su abierta y acentuada alineación política y a una legislación ambigua, favorecía que la gestión y el control fueran poco ortodoxos y susceptibles de ser juzgados como irregulares y carentes de toda consideración meritocrática.

Esta situación era válida para los dos subsistemas, el estatal y federal, sin embargo en este último era más compleja en virtud de su lejanía de las instancias formales de control. Aunque Nuevo León estaba en los promedios más altos a nivel nacional, trabajaba por debajo de su rendimiento.

Antes de la firma del ANMEB, el sistema educativo de Nuevo León funcionaba en un marco de gran autonomía respecto del sistema económico y social de la entidad. Es evidente que la escasa beligerancia manifestada por las dos secciones sindicales, la 21 federal y la 50 estatal, era resultado de la existencia de acuerdos tácitos relacionados con la obtención de posiciones políticas estratégicas (diputados, alcaldías, regidurías, etcétera).

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

La firma del ANMEB vino a detonar y a fundamentar *de jure* el proceso de modernización que había emprendido el gobernador Sócrates Rizo y quedaba consignado de manera explícita en el Pacto de Nuevo León. De hecho al programa educativo sólo se le hicieron ajustes para adecuarlo a los lineamientos del ANMEB.

Se inicia así la etapa más importante de la educación en Nuevo León. La política educativa se había convertido en una prioridad para los planes de gobierno de la entidad, sentándose un

precedente: la educación se incorpora como una pieza fundamental en el proceso de refuncionalización del Estado.

Al momento de la firma del ANMEB existían dos estructuras administrativas: la Subsecretaría de Educación dedicada a la administración de los procesos educativos de origen estatal, y la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar de origen federal.

Una vez firmado el Acuerdo se crea la Unidad de Integración Educativa de Nuevo León como organismo público descentralizado.

Conclusiones

Prácticamente no hubo un sólo ámbito del aparato administrativo del sector educativo que no fuera sometido —con diferentes grados de intensidad— a importantes modificaciones estructurales con un sentido eminentemente innovador, en un marco de auténtica y radical refuncionalización del Estado. No obstante, es preocupante constatar que la federalización manifiesta en el estado un conjunto de limitaciones y deformaciones cuyos efectos pueden revertir el proceso. Entre las más notables se pueden mencionar:

1. La unificación estructural de los sistemas sólo se logró *de facto* y operó de manera irregular. Mantener *de jure* dos estructuras conserva de manera latente dos sistemas. La duplicidad de nomenclaturas de la relación sindical, la adscripción y la seguridad social mantienen vigente una deformación del sistema.
2. La vinculación de la planeación educativa local al proyecto federal, dio significado y rumbo a la política educativa estatal, aunque la ausencia de evaluación por parte de las autoridades federales propició la falta de control y posiblemente de objetividad.

ESTADO DE OAXACA

Antecedentes y contexto social

En octubre de 1974 se instaló en la ciudad de Oaxaca la Unidad de Servicios Educativos Descentralizados de la SEP en la región sureste con subunidades, la “descentralizada” como se conoció comenzó a realizar funciones distintas a las de la Dirección Federal de Educación Primaria; sin embargo, la instancia más importante por su relación con el núcleo docente mayoritario seguía siendo aquella.

Situación política

Por lo que toca a la entidad, hasta antes de la firma del ANMEB el gobierno oaxaqueño no contaba con ningún servicio educativo de educación básica y limitaba su intervención al nivel medio superior, con los colegios de bachilleres. En cambio intervenía en los asuntos relativos a educación valiéndose de la mediación política que realizaba la Secretaría General de Gobierno.

Una vez suscritos los acuerdos en México, entre ellos el signado con el CEN del SNTE donde se reconocía a la organización nacional como titular de las relaciones laborales, el gobierno del estado se dio a la tarea de estrechar relaciones con la dirigencia sindical y el día 20 del mismo mes de la firma entregó 2 mil 500 millones de pesos a fin de que los maestros crearan un fideicomiso para cubrir las necesidades más urgentes del gremio mediante los llamados “créditos de palabra”.

Esa entrega de recursos marcó un parteaguas de la relación entre la sección 22 y el gobierno estatal.

Secciones sindicales antes de la firma del ANMEB

(1975-1978) La disputa por el poder entre la SEP y la sección 22 del SNTE. Aunque la intención de las autoridades centrales fue integrar las nuevas delegaciones con personal técnico ajeno al espacio sindical y a sus relaciones clientelares, la determinación del grupo hegemónico del SNTE fue tratar de controlarlas.

En el caso oaxaqueño la directiva de la sección 22, adherida al grupo de Vanguardia Revolucionaria, pronto entró en conflicto con el novel funcionario, luego de algunos breves movimientos de presión con un paro parcial de actividades y con la consecuente intervención del CEN del SNTE en la ciudad de México, se logró la remoción del primer delegado.

(1980-1989) Es importante anotar que entre los movimientos sociales contemporáneos en Oaxaca se refiera al “movimiento magisterial” como el más espectacular.

Este movimiento es importante no sólo por el tamaño del sector y su influjo en la estructura ocupacional de la entidad, sino porque sus demandas fueron más allá de las propuestas gremiales y trataron de insertarse en el marco más amplio de las que intentaba democratizar la vida pública del país.

A diferencia de lo sucedido en el pasado, al concluir el periodo de gestión de la Comisión Ejecutiva, el CEN del SNTE expidió la convocatoria para el congreso seccional, el cual se llevó a cabo sin contratiempos en enero de 1992. Como detalle significativo vale señalar que al acto concurrieron algunos delegados que en la década anterior habían militado en “Vanguardia” pero que entonces fueron designados por sus bases; a ninguno de ellos se les coartó el paso o se le restringió el uso de la palabra.

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

En los días previos al 18 de mayo de 1992, las relaciones entre la nueva dirigencia de la sección 22 y las autoridades de los Servicios Coordinados de Educación Pública no pasaban por su mejor momento. Para los sindicalistas, la actitud que mantenía la autoridad educativa era un signo palpable de que no tenía voluntad para solucionar los problemas pendientes.

Se crea el Instituto Estatal de Educación Pública del Estado de Oaxaca.

En los primeros tiempos de la federalización, la sección 22 no dejó de expresar su desacuerdo por la forma en que ésta fue decretada e impulsada, de ahí el origen de su rechazo político. Sin embargo, en asamblea estatal llegaron al acuerdo de que lo educativo debía ser preocupación central de los maestros locales y la sección debía tener puntos de vista propios sobre la conducción del proceso. Una de las consecuencias prácticas fue el acuerdo para la integración de un cuerpo académico colegiado encargado de ofrecer propuestas en el terreno educativo.

Otra preocupación fue la relativa a la seguridad social y a la situación laboral de los trabajadores de la educación. Motivo de discusión fue también lo relativo a los recursos aportados por el gobierno para el fideicomiso “créditos de palabra” pues se convirtió en un mecanismo tendiente a cooptar y mediatizar la insurgencia sindical.

Hay que señalar la inexistencia de una Ley Estatal de Educación, ya que la presencia avasalladora de la federación en ese sector la había vuelto innecesaria.

Para la dirigencia sindical oaxaqueña fue básico buscar el acuerdo político del gobierno de la entidad. La sección 22 propuso y el gobierno aceptó, que ningún programa educativo se iniciara sin el consentimiento del organismo sindical.

En los días siguientes al 18 de mayo de 1992, gran cantidad de rumores sustituyeron en el gremio magisterial la discusión racional de los acontecimientos, los temas iban desde la transferencia de la titularidad de las relaciones laborales que pasaron de la SEP a los gobiernos del estado, hasta las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social, incluyendo lo referente al reconocimiento del SNTE como titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores del sistema educativo y la posible atomización del sindicato.

El proceso de transferencia de los servicios educativos al gobierno del estado se había llevado a cabo sin contratiempos, en tiempo y forma. Además, se contaba con un diagnóstico institucional; se había depurado la nómina, actualizado el techo financiero presupuestal en lo que se refería a servicios personales e impulsado la descentralización de funciones en varias regiones del estado. También, estaba en proceso de depuración y reordenamiento el personal docente y administrativo.

No está por demás mencionar el estado de las relaciones entre el gobierno y la sección 22, que, a decir del mandatario oaxaqueño, se caracterizaba por el respeto y la madurez reflexiva que permitía asegurar la tarea educativa.

A partir de 1992, la sección 22 es un actor “fuerte”; ha logrado su propósito inicial de ser tomado en cuenta en el ámbito educativo. En este campo y de acuerdo con el procedimiento de consulta con las altas jerarquías educativas, ha propuesto a jefes de departamento y al director de educación primaria. Sin embargo este proceso no ha estado exento de contradicciones y ambivalencias.

La carrera magisterial fue vista por la sección 22 como un programa “impuesto” por el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), que la impulsó unilateralmente.

Conclusiones

A principios de 1993 la sección 22 reportaba la presencia de cerca de un centenar de docentes en el Instituto Estatal que no querían volver a trabajar en escuelas y que faltaban aproximadamente medio centenar de profesores para atender a casi 15000 alumnos.

La integración de instancias de discusión, auxiliares en la toma de decisiones sobre aspectos de política educativa, fue resultado de un proceso desarrollado a lo largo de 1993, a partir de un conjunto de planteamientos educativos y laborales que la sección 22 presentó ante la dirección del IEEPO. El curso de las discusiones condujo a la formación de la llamada Comisión Mixta Permanente IEEPO-Sección 22 sobre asuntos educativos y jurídicos.

Hacia finales del verano de 1993 el quehacer de las comisiones —que fue desigual— llegó a:

- a) definir una estrategia participativa para la elaboración conjunta de la propuesta de la Ley Estatal de Educación
- b) poner en operación los programas de actualización a maestros
- c) proponer una estrategia y un procedimiento para la integración de cuerpos de asesores técnicos pedagógicos de cada uno de los niveles educativos

En el caso particular de Oaxaca, incide la presencia del gremio magisterial como un actor fuerte, politizado desde la década de los ochenta sobre las peculiaridades internas de la entidad, la presencia innegable —no solamente cuantitativa— de los pueblos indios, y los rezagos en materia de bienestar social.

Los años de la confrontación de los ochenta, de la cual no estuvo ajena la propia SEP, dejaron un panorama de desconfianza entre el profesorado, sentimiento que se fortaleció debido al errático proceso reformista previo al 92.

La firma del Acuerdo vino a sacudir a los actores principales y puso en el centro del huracán al gobierno del estado, que hasta entonces se mantenía en una posición relativamente marginada dada la inexistencia de un sistema de educación básico bajo control del estado.

ESTADO DE SONORA

Antecedentes y contexto social

Manlio Fabio Beltrones (exgobernador de Sonora) surgió de las filas protagónicas de la élite política gobernante nacional, altamente identificado con las directrices centrales, tuvo pocos conflictos con la SEP al momento de implantar el ANMEB. Las políticas educativas estatales se derivaron de la determinada por la instancia federal. Sonora tenía desde antes del ANMEB, un sistema de educación básica sostenido con sus propios recursos (que a su vez dependen en gran medida de las participaciones federales). En el estado se llevaron a cabo las actividades relacionadas con el proceso de desconcentración de la administración educativa emprendida en periodos anteriores por el gobierno federal.

En el sexenio 1988-1994 las cuestiones educativas adquirieron una preeminencia que las hizo introducirse en la agenda política, tanto en el nivel federal como en el estatal. Fue un proceso no dominado completamente por los grupos con interés especial (sindicato y burocracia), sino que hubo una amplia participación de otros grupos.

El proceso de descentralización educativa en Sonora fue posible por la presencia de varios eventos particulares: la llegada de Beltrones Rivera a la gubernatura y no de alguien de un partido de oposición, casi coincidentemente con la llegada de Ernesto Zedillo a la SEP.

El papel del sindicato

Los políticos reconocían la importancia de la base de apoyo en que se podía sustentar el proceso descentralizador. El sindicato fue uno de los principales actores del cambio. Aunque su proyecto descentralizador no fue el que se implantó, jugó el rol de aplicar las instrucciones del Comité Ejecutivo Nacional; así lo hicieron tanto la sección 28 (maestros federalizados), como la 54 que agrupa al magisterio estatal.

En Sonora, las tácticas para implantar el ANMEB difirieron de las aplicadas en otros estados. Tales tácticas obedecieron a de que en el estado existía un sistema estatal de educación con un peso importante en el comportamiento educativo, con dos secciones sindicales, con un sector magisterial medianamente politizado, con una burocracia educativa semiestructurada como tal, con un presupuesto estatal dedicado específicamente a la educación, entre otros elementos.

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

De alguna forma el ANMEB retoma algunos temas que ya eran recurrentes. Entre otros, el que la gran burocracia educativa era ineficiente para manejar y satisfacer las necesidades de la década de los noventa. Había que liberar a las escuelas de la gran cantidad de regulaciones impuestas de manera central que limitaban su capacidad de proporcionar la educación que la población estaba demandando.

Las nuevas relaciones de poder afectan más a las autoridades educativas locales que antes eran federales, ya que las estatales seguirán teniendo el mismo patrón que tenían antes.

El modelo mismo de reestructuración del aparato burocrático estatal sonorense estuvo monitoreado por la instancia central. La SEP entregó al gobierno del estado varios paquetes con manuales, diagnósticos y otros materiales, que buscaban orientar el trabajo estatal en el manejo del sistema educativo.

También el ANMEB ha obligado al gobierno del estado a competir con los otros gobiernos a fin de obtener una mayor cantidad de recursos que controla la SEP. Dicha competencia se expresa en la mejora de la administración educativa y la presentación de programas específicos entre otros cambios.

El Acuerdo se implantó en Sonora porque respondía a una demanda expresada de varias maneras y se contaba con una infraestructura jurídica, administrativa y técnica que hizo posible llevar adelante la instrumentación del ANMEB.

El gobierno de Beltrones, siguiendo la pauta federal, modificó de manera importante el conjunto de reglas de decisión relativas a la política educativa estatal. Se proclamó una nueva Ley Estatal de Educación y un nuevo reglamento de organización de la secretaría del ramo.

La descentralización educativa en Sonora fue instrumentada de manera fehaciente. No sólo se aplicó en tiempo y forma, sino que se crearon las instancias que la habrían de operar, se innovaron o modificaron los documentos regulatorios de tal proceso e incluso se incorporó personal en los niveles de autoridad que habrían de llevar adelante la aplicación del Acuerdo. Las decisiones tomadas a nivel federal tuvieron consecuencias inmediatas en el ámbito estatal. Se construyó la infraestructura necesaria para operar el sistema educativo estatal que ahora se ampliaba.

Hubo algunas facultades de decisión que se transfirieron de la federación al estado. Pero esto no representó un movimiento de suma cero. En algunos casos la dependencia estatal quedó incluida en la toma de decisiones junto con la instancia federal, pues ésta no perdió completamente el poder sobre la política educativa del estado. La toma de decisiones era ahora más compartida.

Como resultado del ANMEB los planteles federales de los niveles inicial, básica y especial se integraron desde 1992 en el organismo descentralizado del gobierno del estado denominado Servicios Educativos del Estado de Sonora.

Conclusiones

El ANMEB fue posible en Sonora porque ya existía una demanda generalizada por mejorar la calidad de la educación. La sociedad sonorense se encontraba en un periodo de incertidumbre en relación a cómo percibía la educación de sus jóvenes generaciones, de ahí el apoyo tácito, la mayoría de las veces, que recibió su implantación.

La cuestión educativa permaneció en el interés de los sonorenses por un breve periodo. Influyó en las conductas y actitudes públicas del gobernador y de sus secretarios de educación, pero pasado el año 1992 dejó sombras que no han terminado de desaparecer: la fusión de las secciones sindicales, la mejoría y modernización de la educación normal, la creación y acción de los consejos escolares, la participación de organismos empresariales y religiosos en la cuestión educativa pública.

El gobierno de Sonora tuvo que desarrollar nuevas organizaciones y oficinas, programas y políticas que permitieran hacer frente al proceso descentralizador y llevarlo hasta las consecuencias previstas.

La negociación con el SNTE permitió aminorar la postura contraria al modelo de descentralización que mantenía la organización magisterial. Como parte de la base social del régimen este sector había ya asimilado la necesidad de incrementar la eficiencia del sistema educativo, con promesas de mejoras laborales.

ESTADO DE TAMAULIPAS

Antecedentes y contexto social

A partir de los años setenta, hubo un proceso constante y gradual de descentralización, básicamente referido a la tarea de desconcentrar el rubro administrativo y modernizar la tarea educativa. Sin contratiempos graves con las cúpulas sindicales, la aplicación de las políticas educativas de descentralización en Tamaulipas se han apoyado en consensos sociales amplios, que se nutren y a la vez dan forma a la estructura sociopolítica regional de base priísta.

Los análisis comparativos del rubro educativo a nivel nacional arrojan como resultado que Tamaulipas es uno de los estados mejor posicionado.

Situación de la educación

La gestión de Manuel López (1989-1992) prioriza su atención en la educación básica para lo cual se reforman libros de texto gratuitos, incluyendo las monografías regionales muy acorde con los que serán los nuevos lineamientos de la SEP. Además, en julio de 1990 da inicio la elaboración del Programa para la Modernización Educativa en Tamaulipas 1990-1994, después del sondeo popular realizado el año anterior.

Situación sindical

Todos los profesores del estado, así como el resto de los trabajadores de la educación, forman parte de la sección 30 del SNTE (constituida por alrededor de 40 mil miembros). La trayectoria unificada de este sector de los trabajadores antecede a la conformación del SNTE a nivel nacional (que data de diciembre de 1943). De hecho, la Unión Magisterial de Tamaulipas nació en 1935 a partir de una demanda común por nivelar los salarios de los profesores del estado respecto a los profesores federales. El triunfo de esta lucha quedó sellado un año después mediante la firma del primer convenio de federalización de la enseñanza. Dicha experiencia, que Tamaulipas comparte con otros cuatro estados de la República Mexicana, originó una senda *sui generis* para Tamaulipas ya que desde entonces la SEP se hizo cargo técnica y administrativamente de la educación en el estado bajo una sola dirección. Los sueldos de los maestros se nivelaron con los que percibían los maestros federales.

A pesar de la existencia de un convenio, cada vez que los profesores federales recibían un incremento hubo la necesidad de que el magisterio ejerciera presión para que se nivelaran los sueldos de los profesores del estado.

La única diferencia entre los profesores federales o "federalizados" y los profesores del estado consistió en tener dos lugares distintos para hacer su cobro. En este orden de cosas, los incrementos salariales recibidos en Tamaulipas siempre han sido aquellos dictaminados directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la SEP y el sindicato nacional. La dinámica de lucha que la dirigencia sindical de la sección 30 ha mantenido hacia fuera del ámbito docente y que ha

retroalimentado su presencia como gremio ha girado en dos dimensiones: i) por un lado, en torno a la capacidad que han tenido sus líderes de insertarse en la dirigencia nacional directamente o a través de la negociación que mantienen con ellos, y ii) por otro, ganando espacios de poder en distintos niveles del gobierno local, gracias a la preeminencia de un solo partido que ha permeado por muchos años la estructura gubernamental.

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

A partir de la firma del ANMEB, el 18 de mayo de 1992, se crea en Tamaulipas el Sistema Estatal de Educación, siendo su primer titular el Lic. José Adame, exrector de la Universidad Autónoma de Tamaulipas.

El problema más sensible del proceso de descentralización en fechas recientes, sin embargo, ha sido la caída del salario real de los trabajadores de la educación. Dicho aspecto se agravó con la implantación de la carrera magisterial, ya que provocó, en mayo de 1996, y contra todas las previsiones posibles, una abrupta expresión de inconformidad del magisterio tamaulipeco, que rebasó por momentos los canales oficiales establecidos. En este aspecto, el movimiento magisterial, que logró cimbrar al conjunto del estado, se convirtió en un indicio fehaciente de la situación en que se encuentran los trabajadores de la educación respecto a la política educativa actual, específicamente en lo relacionado con el renglón financiero.

A nivel estatal, en 1993 se creó la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte (SECUDE). Es importante destacar que en la nueva Secretaría quedaron fusionados el Sistema Estatal de Educación, la Dirección General de Educación y Cultura, y la Dirección de Fomento Deportivo.

Por ley, la SECUDE se encarga de dar cumplimiento a las disposiciones legales que en materia educativa señalen —tanto la Constitución de la República como la del estado—: planear, desarrollar y vigilar la educación en el estado, cumplir con convenios y acuerdos, y crear institutos de investigación y sistemas de enseñanza.

A partir de este decreto se funda el Instituto Tamaulipeco de Investigaciones Educativas para el Desarrollo de la Docencia, el cual se ha convertido en un promotor del trabajo de investigación.

Conclusiones

La dirigencia sindical de la sección 30, ha estado estrechamente involucrada en la dinámica nacional del SNTE, lo que le redituó en una posición gremial estable y sólida en el contexto regional.

Esta estructura de relaciones y la propia dinámica gremial, regida por convencionalismos muy arraigados a nivel regional y consensado siempre con las instancias del centro, han permitido que el proceso educativo se desarrolle en un ambiente de relativa armonía con las políticas educativas implementadas.

Esta tendencia general sólo ha sido cuestionada fuertemente por las bases en mayo de 1996, cuando inesperadamente se presentó ante la opinión pública una movilización magisterial que aglutinó a un

importante número de profesores del conjunto del estado, motivado por los resultados de la cuarta etapa de la carrera magisterial, en donde se promovió sólo a 14000 de 30000 profesores.

Hoy la designación —otorgada por el ejecutivo estatal— de un profesor tamaulipeco como titular de la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte constituye un claro símbolo de la fortaleza de una línea única con la que se busca conducir al modelo educativo en Tamaulipas. Otro indicador es la declinación que tuvo el movimiento magisterial de 1996, ya que la capacidad de manifestación que logró tener durante ese año descendió totalmente al siguiente, absorbido de nuevo en la dinámica normal de la apatía.

ESTADO DE TLAXCALA

Antecedentes y contexto social

La llamada federalización de la educación básica y normal, chocó con la resistencia de un muy importante grupo de presión como lo es el SNTE, en este caso en sus secciones tlaxcaltecas, en medio de un clima de gran inestabilidad política generado también a partir de la problemática del sindicalismo magisterial en el estado. La dinámica de la descentralización asumida en cada caso depende de los actores políticos y sociales, de cómo se adaptarán a los cambios y como aprovecharán las nuevas estructuras político-administrativas.

Secciones sindicales

La negociación en la esfera central había logrado importantes salvaguardas para este gremio. El estado de Tlaxcala cuenta con dos secciones sindicales: la 31 de trabajadores con plaza de origen federal y la 55, de los agremiados con plaza estatal.

En el aspecto laboral la nueva situación no implicó modificaciones importantes. El sueldo base de los trabajadores de la educación de las dos secciones se homologó sin mayores problemas, ya que ambas se regían por la negociación central del SNTE.

El predominio de los servicios ex federales y su conexión con la burocracia central de la SEP hacía inevitable que fuera la burocracia de la Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala (USET) la que encabezara de forma real el sector educativo, no obstante la de la SEPE supo cuidar bien las formas para que sus ámbitos de control se mantuvieran inalterados.

Presionadas por las bases —que tal vez percibieron que la federalización brindaba la oportunidad para negociar en mejores términos sus demandas a partir de una correlación de fuerzas más favorable— las dirigencias de las dos secciones del SNTE en el estado —de clara filiación a la corriente institucional del sindicato— pusieron a prueba su capacidad de presión al tiempo que buscaban su legitimación ante las bases presentando ante la SEPE y la USET, el 9 de julio de 1992, su pliego petitorio de 24 puntos agrupados. No hubo respuesta positiva para tal pliego de peticiones ya que el gobierno estatal se declaró insolvente.

La acción conjunta de las secciones sindicales se prestó para que corriera el rumor de una posible fusión, pero esta no pasó de ahí.

En un clima de abierto descontento con el grupo dirigente, toma fuerza al interior del sindicato la corriente Nuevo Sindicalismo y el Frente por la Unidad del Movimiento Tlaxcalteca. Ante la fuerza que fue cobrando el movimiento ya autodenominado Movimiento de Bases Magisteriales (MBM), el gobierno del estado decidió abrir una mesa de discusión pública ante los medios de comunicación. El gobierno del estado se mostró sumamente débil frente a este movimiento con alta capacidad de desestabilización.

Al considerar insuficientes los logros obtenidos, el movimiento disidente rompió con Nuevo Sindicalismo y se adscribió ahora a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).

Después de numerosas acciones: marcha (hasta el D.F.) mítines, plantones, paros parciales, un paro indefinido de labores (28 días) toma de edificios, bloqueo de carreteras y hasta secuestro de funcionarios, el movimiento logra en 1994 (luego de 7 meses de lucha) formar una comisión tripartita SEPE-SNTE-MBM para buscar alternativas de solución al conflicto.

Si bien 1993 había sido testigo de la agitación magisterial, 1994 fue el año de su gran movilización. La lucha del magisterio —fundamentalmente, el disidente— se dio en dos terrenos: el económico —con lo que se siguieron alcanzando importantes logros— y el político por la democratización del SNTE.

Después de los fuertes conflictos magisteriales de 1994 y 1997 el ámbito educativo tlaxcalteca vivió una tensa calma. El gobierno logró 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 tuvo que dejar de lado cualquier transformación importante en el sistema educativo estatal. Un factor valioso de conciliación con el SNTE institucional fue el nombramiento como Secretario de Educación del Estado en 1997, de Joel Molina, exdirigente sindical.

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

Dos días después de la firma del ANMEB, se creó la Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala (USET) como órgano descentralizado del gobierno del estado. En realidad, la Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP, unidad administrativa federal, antes dependiente de la SEP) adquirió personalidad jurídica y patrimonio propios.

En la prontitud de la creación y operación del nuevo organismo descentralizado que recibió los servicios educativos federales influyó, sin duda, que el mismo gobierno hubiera estado a cargo, apenas un mes antes, de los SCEP. Pero, Tlaxcala fue una de las entidades que primero apoyaron la política de descentralización educativa durante el sexenio de Miguel de la Madrid. Podemos pensar que esto obedeció a criterios de viabilidad, ya que la entidad contaba entonces con un grado de

cobertura considerable en educación básica (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 todavía proclive a aceptar los lineamientos del centro, y una base magisterial federal beneficiada con remuneraciones mayores que las de los maestros estatales.

Apenas unos cuantos meses después, desde enero de 1993 y hasta enero de 1999, el gobierno del estado fue presidido por José Antonio Álvarez Lima —priista— de tal modo que en Tlaxcala, la ejecución de las políticas del ANMEB prácticamente corrió paralela en los primeros años, a esta gestión. Álvarez era un gobernante con amplia experiencia en el sector educativo; se había desempeñado como subdirector de Delegaciones Federales de la SEP, cuando tuvo lugar el proceso de desconcentración educativa durante el sexenio de José López Portillo, además de que él fue profesor de nivel básico y, por tanto, formó parte de las filas del SNTE. Su nominación a la gubernatura del estado por parte del PRI había sido recibida con beneplácito por parte del SNTE: era clara la manifestación del corporativismo sindical, aún después de las reformas estatutarias de febrero de 1992 en el SNTE.

La recepción por el gobierno estatal de los servicios federales de educación básica, a través de la USET como organismo descentralizado, de entrada no condujo a una mayor reorganización del sistema educativo estatal en términos administrativos; de hecho la USET y la SEPE continuaron operando de la misma forma que antes de la federalización. Al inicio de su gestión, el gobernador Álvarez designó para presidir la SEPE a Cesar Bécker quien había sido participante directo del intento de llevar adelante el proceso de descentralización educativa durante el gobierno de Miguel de la Madrid. Se decide entonces unificar el mando de las dos dependencias de educación, a partir del nombramiento de un sólo titular para ambas con Bécker, además de encabezar la SEPE, se convirtió también en Director General de la USET.

Se trataba de un esquema organizativo que no afectaba los ámbitos de acción respectivos de las dependencias ex federal y estatal. Con excepción de la unificación del mando, no se alteraron las líneas de autoridad preexistentes; prácticamente se conservó la misma estructura organizativa en cada institución, generando en el aparato institucional en su conjunto, a partir de este paralelismo, una enorme cantidad de duplicidades. No obstante, la USET desplegó un mayor desarrollo institucional para hacer frente a las políticas de la modernización educativa, creando nuevas áreas: evaluación educativa; relaciones laborales; formación, actualización y desarrollo de docentes.

No se consideró la posibilidad de fusionar en una sola estructura administrativa a los organismos encargados de la operación de los dos subsistemas estatales, ni aún una integración parcial que, unificando los mandos altos, conservara la división a niveles organizativos inferiores. Creemos que esto se debió a la resistencia de ambos cuerpos burocráticos a ceder terreno en el control de sus respectivos ámbitos de responsabilidad. A pesar de ello, la burocracia exfederal amplió su rango de acción a escala estatal en aspectos sustantivos de la administración educativa (planeación, evaluación, relaciones laborales, formación de profesores) que antes estaba circunscrito al ámbito de sus propios servicios; la parte compartida con la burocracia estatal es simplemente la de la operación del sistema.

En medio de este complejo escenario momentáneo estabilizador (1994), Álvarez Lima intentó avanzar en la desconcentración del servicio educativo. Así en 1994 se transfirieron a los ayuntamientos los recursos (2.5 millones de pesos).

La preocupación del sindicato, surgida desde los primeros tiempos de las políticas nacionales de desconcentración y descentralización, apareció con fuerza en Tlaxcala no sólo por la existencia de otros sindicatos que afilian a maestros del estado, sino por la división interna que la disidencia magisterial había provocado en sus filas.

Municipalización

Hay aquí una implicación directa de las autoridades municipales en la responsabilidad por los servicios educativos, esto es, se involucra a una entidad jurídica diferente de la SEPE y USET, por lo que conforme a este postulado no se proyectaba sólo una desconcentración administrativa, sino una descentralización política en el ámbito municipal, que transferiría las relaciones laborales de los trabajadores de la educación a las Coordinaciones Educativas Municipales.

En general las funciones que realizarían estas Coordinaciones eran las atribuidas en el ANMEB a los municipios, pero también otras no consideradas en él: dirigir y operar los servicios mencionados, operar el sistema de información para la planeación y el de estadísticas, además de administrar los recursos humanos, materiales y financieros.

La SEPE y la USET, por su parte firmaron un convenio de coordinación para garantizar la unidad del sistema de educación básica en el estado con motivo de la desconcentración. Entre los principales puntos se encuentra la determinación de que las coordinaciones educativas dependerían directamente del director de la USET y funcionalmente de la SEPE.

Parecía todo listo, 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, y por otro los conflictos escenificados en varias localidades a fin de obtener su reconocimiento como cabeceras municipales.

Otra más de las razones que llevaron al congelamiento del proyecto de desconcentración educativa municipal fue la oposición de la burocracia sindical del SNTE, a la que se le había dejado completamente de lado en este asunto.

La burocracia sindical resultaba afectada en diversas formas por la instalación de estas coordinaciones. En primer lugar, al acercar las oficinas administrativas a los maestros de cada municipio, se debilitaba la función de gestión (intermediación) de las secciones sindicales. Por otra parte se afectaba la unidad seccional al multiplicar el número de interlocutores.

Sin sustento legal alguno los presidentes municipales, algunos de ellos profesores y dirigentes sindicales, se sienten con facultades para ejercer funciones de vigilancia del personal docente de

las escuelas del municipio. Esta situación es motivo de un amplio descontento entre el magisterio, tanto de signo institucional como disidente.

Así pues en 1995 el Programa de Municipalización de la Educación se echa a andar con contenidos mucho más acotados que los originalmente planteados.

Conclusiones

El cambio más importante en lo que se refiere a la reorganización del sistema en el estado fue el cambio de estatus jurídico de la dependencia antes federal —con implicaciones por demás importantes, sin duda— pero que no ha dado lugar a una reestructuración mayor del sistema.

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 el control del subsistema de educación básica. Lejos se está entonces, de integrar una sola estructura institucional sin duplicidades ya que esto alteraría los espacios de poder de la burocracia educativa estatal, fuertemente imbricada con el SNTE.

ESTADO DE BAJA CALIFORNIA*

Antecedentes y contexto social

El triunfo electoral del candidato del PAN, 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.

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 fuertes conflictos entre el gobierno de Rufo Appel y las secciones 2 y 37 de SNTE. Ello condujo a que Baja California fuera la última entidad en formalizar el acuerdo de federalización.

Situación de la educación

El asunto de mayor controversia derivaba de uno de los artículos propuestos en el proyecto del gobernador, el 165, que establecía la libre sindicalización y el otorgamiento de la titularidad de las relaciones laborales a las agrupaciones mayoritarias.

* En Baja California, Chihuahua y Guanajuato su descentralización se gestó en gobiernos de alternancia.

Ruffo Appel proponía reformar y adicionar un capítulo especial de la Ley del Servicio Civil (que rige las relaciones entre los gobiernos estatal y municipales con sus trabajadores).

Para el SNTE se trataba de una de las maniobras 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 el 10 de diciembre.

Para el SNTE se trató de la victoria más importante de los últimos años.

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

Uno de los aspectos centrales del ANMEB fue la propuesta de desplazamiento de la negociación laboral al ámbito local. Los gobiernos estatales sustituirían a la SEP en las relaciones jurídicas con los trabajadores de la educación en la entidad. De ahí la fuerte disputa en torno al tipo de normatividad a adoptar.

Se creó el Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos (ISEP), como organismo público descentralizado del gobierno del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio (11 de diciembre de 1992).

Para el gobierno estatal la descentralización se convirtió en una fuerte carga económica. Entre otras cosas, el acuerdo de la 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 venía recibiendo mejores prestaciones que los empleados federales.

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% de presupuesto estatal, llegándose al extremo de un 81.25% en 1995.

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.

Conclusiones

Para la mayoría de los profesores de educación básica, la descentralización no ha sido exitosa. Así mismo, un amplio porcentaje considera que la modernización educativa tampoco les ha beneficiado en sus ingresos.

En los rubros de valoración de la eficiencia gubernamental. 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.

La actitud más crítica hacia la actuación gubernamental se da entre el magisterio asentado en la zona urbana de la ciudad de Tijuana. 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.

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 las dos secciones, sus dirigentes se puedan sentir tentados a construir un sindicato estatal independiente del SNTE.

Pero buenos propósitos aparte, el proceso descentralizador actual se ha caracterizado por mantener la centralización del poder y 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. Este es un dato significativo para analizar el papel de los actores en el proceso.

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.

ESTADO DE CHIHUAHUA

Antecedentes y contexto social

Chihuahua es una de las entidades federativas donde operan dos sistemas administrativos desde 1946: el federal que históricamente ha cubierto dos terceras partes de la oferta, y el estatal que

ha manejado el resto. Aunque no hay demarcaciones precisas y ambos subsistemas coexisten en todo el estado, es más común encontrar escuelas dependientes del sistema federalizado en las áreas rurales.

Chihuahua es una de las entidades donde coincidieron en 1992 el inicio de la federalización educativa y el cambio del gobierno estatal en un marco de alternancia política.

Al iniciar la operación del Programa para la Modernización Educativa en 1988 se abrieron algunas posibilidades de transformación de carácter nacional. En este contexto, la SEP acelera el proceso de desconcentración administrativa. Por su parte el SNTE inicia su proceso de movilización sindical para la modernización del sistema educativo, programa que tuvo como intención consultar a las bases magisteriales sobre la orientación que debía darse al sistema educativo nacional.

En el plano estatal las autoridades federales y estatales siguieron instrucciones centrales: integraron un Comité Técnico y una Comisión Operativa con el fin de dar continuidad al Programa para la Modernización Educativa. Fuera de este proceso formal no se advierten cambios importantes hasta 1992, con la firma del ANMEB.

Las autoridades del subsistema estatal tienen como interés básico representar los intereses de la sección estatal del SNTE que en Chihuahua es la sección 42. Perciben su función como la aplicación operativa de las políticas de la SEP, totalmente ajenas a las innovaciones investigativas aspectos que supone propios de la SEP. No se puede decir que representen los intereses del gobernador en el ámbito educativo, ya que ninguno de los gobernadores de la época tuvo interés especial en la educación. Los gobernadores perciben el ámbito educativo básicamente como una esfera política en donde se acuerda o se entra en conflicto con el SNTE, proveedor de votos, negociador de puestos públicos (como presidentes municipales y diputados) y protagonista concreto del corporativismo priísta.

De hecho hasta 1992, todos los jefes del departamento educativo fueron profesores que ocuparon la secretaría general de la sección estatal del SNTE o al menos un cargo importante en los comités ejecutivos nacionales, bajo la lógica clientelar que dominaba.

Situación de la educación

Las autoridades locales federales, específicamente el delegado de la SEP y su equipo de trabajo representan los intereses de la SEP y del gobierno federal ante el estado. Su nombramiento es producto de una negociación entre el secretario de educación, el gobierno del estado y el SNTE. En el caso de Chihuahua llama la atención la estabilidad del delegado federal en la etapa de la desconcentración administrativa.

El sindicato antes de la firma del ANMEB

Las autoridades del subsistema estatal no están interesadas en las innovaciones pedagógicas. En la etapa más corporativista (1980-1994) cuando la sección 42 del SNTE fungía como juez y parte, autolegitimó la presencia del sindicato como autoridad educativa e impuso innovaciones administrativas

tales como la jubilación dinámica y el escalafón horizontal. El mejoramiento del sistema educativo es ajeno a la visión sindical y por lo tanto de los puestos que ejercen en la administración. Las decisiones que el sindicato cuestiona son las relativas a la asignación de plazas y creación de escuelas.

En el proceso electoral (1986), las secciones sindicales del SNTE actuaron como la más eficiente de la maquinaria electoral, promoviendo el voto priísta, aunque para muchos fuera parte del aparato principal del fraude electoral.

En el proceso electoral (1992), la presencia de la sección 42 no fue tan organizada ni masiva como la de 1986 a consecuencia de la escasa cuota de cargos asignados a la dirigencia sindical.

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

Después de la firma del ANMEB se formó el organismo descentralizado llamado Servicios Educativos del Estado de Chihuahua (SEECH).

La indefinición acerca de cuáles son los espacios de maniobra para el estado y para la federación; la incipiente y, en muchos casos, inexistente capacidad técnica para manejar la temática educativa; el escaso interés o capacidad de los gobernadores para manejar el sistema educativo, y los escasos recursos orientados a la innovación o a la ejecución de estrategias de mejoramiento del sistema, desembocaron en el estado de confusión que imperó entre 1993 y 1994.

Esta situación, particularmente grave en Chihuahua, donde se le adiciona la falta de control del aparato administrativo y un choque ideológico frontal con el SNTE, especialmente con la sección 42, propiciará un estado de anomia, es decir, de falta de control de los procesos pedagógicos y de los actores concretos por parte de la autoridad.

A fines de 1994 se inició un proceso de enfrentamiento entre el gobierno del estado y la sección 42 del SNTE; estuvo precedido por fricciones y pugnas por el control del Departamento de Educación y terminó con negociaciones que permitieron al Ejecutivo Estatal tener mayor injerencia en las decisiones de carácter educativo.

Al iniciarse 1992 diversos factores entraron en juego con relación al futuro de Chihuahua y a su sociedad: la firma del ANMEB y el triunfo de Francisco Barrio Terrazas (12 julio).

Por una parte se encontraban grupos y organizaciones amplias que con Francisco Barrio a la cabeza planteaban un proceso de transición mediante la alternancia en el poder. Este sector involucró al PAN, a grupos empresarios, organizaciones no gubernamentales y a la alta jerarquía católica.

Otro sector se situaba en torno al PRI y su candidato, en él se incluía el corporativismo sindical tradicional y algunos aliados de la izquierda magisterial, que coyunturalmente se unían con su antiguo enemigo en contra de lo que consideraban una peor opción.

En la política sindical la situación se caracterizó por la preponderancia de los grupos que aspiraban al corporativismo aunque matizados por la apertura iniciada desde el CEN del SNTE desde 1990. En

los aspectos administrativos, los cambios organizativos se veían más dinámicos en el subsistema federal producto del avance en las transformaciones nacionales y de la propia descentralización, mientras en su símil estatal la estructura administrativa del Departamento de Educación permanecía con el mismo esquema de los últimos 10 años.

El gobierno estatal y las secciones del SNTE entran en conflicto desde el principio de la administración. El motivo era la naturaleza de sus agendas, que se plantean en una situación de juego de suma cero: lo que una parte gana la otra pierde.⁴

En 1994 inicia el proceso de franca confrontación entre el magisterio estatal —sección 42— y el gobierno del estado por el control administrativo y la homologación salarial.

El gobierno del estado una vez definida su estrategia se dio a la tarea de sensibilizar a la opinión pública y allegarse aliados sobretodo del subsistema estatal, tratando de captar grupos opuestos a la cúpula de la sección 42. En suma dio trato diferencial al magisterio federalizado con el que por el momento no se enfrentó. Con ello evitó luchar contra un frente común integrado por las dos secciones.

Conclusiones

Como consecuencias específicas de las acciones de la rectoría educativa se puso a discusión el financiamiento educativo estatal y su relación con el poder central, se suspendieron sueldos, hubo ceses administrativos, huelgas de hambre, cambios de adscripción extraordinarios, nuevos funcionarios para responsabilizarse de la burocracia educativa; surgieron nuevos actores en la burocracia estatal, y en lo general se inició un proceso de recomposición del poder con relación al funcionamiento del sistema educativo regional.

El sindicato, por su parte, presentó un discurso y un plan de acción a partir de la defensa de las prestaciones y conquistas que a su juicio se veían amenazadas, sobre todo lo referente a la autonomía sindical y las prestaciones. El conflicto inició desde el nombramiento de Jesús Robles Villa como titular de la DGEC, presentándose en momentos críticos desde su comparecencia ante la cámara local en agosto de 1993, hasta la culminación de la gestión de Julián Luján al frente de la sección 42. Conflicto que se vio matizado por acusaciones mutuas, guerra de papeles, movilizaciones, huelgas y “terrorismo” administrativo.

Las contradicciones afloraron no sólo entre los agremiados y gobierno, sino también entre las mismas secciones sindicales, quienes por una parte exigían respeto a sus reivindicaciones y por otra demandaban el cumplimiento a los convenios surgidos del ANMEB. La sección 8 reclamó la homologación que para 1993 se cumplió con relación al salario integrado pero quedaron

⁴ Agenda del gobierno: La rectoría del sistema educativo; incrementar la eficiencia administrativa; mejorar la calidad de la educación; aumentar la participación social y orientar hacia los valores.

Agenda de la sección 8 y especialmente de la 42 del SNTE: Mantener el control del aparato administrativo; obtener homologación salarial y prestaciones entre las secciones 8 y 42; defender la escuela pública.

pendientes otros aspectos, como escalafón horizontal, jubilación dinámica, vivienda, entre otras. La sección 42 se opuso a la amenaza de suprimir el escalafón horizontal frente a la carrera magisterial.

El SNTE no actuaba como un frente único. Dentro de las secciones 8 y 42 existían diversas formas de trabajo y distintos grupos políticos, sus mayores diferencias radican en el centro de sus intereses específicos. La sección 8 ambicionaba el control de la SEECH y la sección 42 el control de la DGEC. El proceso de federalización no ha sido fácil para ninguna de las dos. Este proceso fue aprovechado con habilidad por la DGEC, que desarrolló diferentes estrategias. De manera que más que hablar del SNTE se tiene que hablar de la sección 8 y 42 por separado. Para la sección 8 su interés fundamental se centra en la homologación salarial, y la sección 42 tiene como principal preocupación conservar el control del departamento de educación y asegurarle al gremio que las conquistas laborales se mantendrían.

LA EXPERIENCIA DE LA COORDINACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO ACADÉMICO (CIYDA)*

Antecedentes

En cada estado gobernado por el PAN, y de acuerdo con las condiciones coyunturales específicas, según se definan los sujetos y actores sociales de la comunidad que intervienen en los procesos educativos, la descentralización de la educación ha seguido sus caminos y tomado formas históricas propias.

Cada entidad federativa representa una experiencia singular con relación a la interpretación que sobre la descentralización, entendida como autonomía regional, hacen los diferentes sujetos sociales, al uso que dan o intentan darle con respecto a cuestiones administrativas, laborales, sindicales, de política educativa, así como la forma de tomar las decisiones.

La coyuntura chihuahuense

En octubre de 1992, Francisco Barrio Terrazas, nuevo gobernador de origen panista tomó posesión de su cargo.

La descentralización educativa imponía un reordenamiento administrativo de la educación en el estado, al dejar en manos del gobierno estatal los servicios federalizados y los estatales. Por tanto el nuevo gobierno se propuso como primera tarea retomar la rectoría de la educación, responsabilidad que por ley le correspondía, pero que por tradición había estado en manos del sindicato magisterial. Esta responsabilidad fue interpretada como el control de los asuntos administrativos al interior del aparato educativo que en ese entonces pertenecía a la Dirección General de Desarrollo Social (DGDS).

* N.E. Este texto es autoría de Beatriz Calvo Pontón.

El gobernador procedió a nombrar al titular de la DGDS y a los jefes de los subsistemas federalizado y estatal. A estas medidas le siguieron otras bajo ese mismo esquema de autonomía; otorgamiento y cancelación de nombramientos y plazas a maestros. De esta manera se daba inicio a un trabajo de depuración del magisterio en los cargos técnicos y administrativos en la DGDS.

El conflicto entre el titular de la DGDS y el magisterio estatal fue seguido por la instrumentación de una histórica campaña encabezada por el director; bajo la bandera de “combatir la corrupción”, llevó a cabo medidas altamente agresivas y ofensivas dirigidas a todo el magisterio, dando lugar a su desprestigio, al deterioro de su imagen y de su desempeño profesional.

Por ello, no sólo en educación, sino en otros ámbitos la nueva administración no cumplió con la eficiencia prometida a la solución de los problemas y menos logró el acercamiento con los distintos grupos sociales.

Situación política

La miopía y falta de sensibilidad social desencantó a muchos ciudadanos quienes manifestaron su descontento en las elecciones estatales de 1995. A través del voto de castigo, se devolvió el congreso estatal, así como la mayoría de las administraciones municipales a manos de priístas.

Fue un duro golpe al gobierno panista pues resultó evidente que de mantener esa forma de gobernar se llevarían al fracaso las elecciones para gobernador de 1998. Por tanto el Ejecutivo y sus colaboradores mas cercanos emprendieron una “política de rectificación”.

Situación de la educación

De esta forma, a más de la mitad de la administración estatal y dentro de ese contexto de conflictos, confrontaciones y malestares, el escenario educativo chihuahuense se distinguía por la falta de logros pedagógicos sustanciales y por la carencia tanto de normatividad como de política educativa estatal. Chihuahua no contaba con un proyecto educativo regional y el gobierno no se había preocupado por ello. Tampoco tenía Ley Estatal de Educación. Este servicio se había normado por las disposiciones federales y por el código administrativo de este estado.

Fue en este escenario de cambio de fuerzas en el congreso, de oposiciones polarizadas en el aparato educativo, de falta de un plan estatal de educación y de dirección inexperta en este ámbito, y a partir de la necesidad por parte de gobernantes y altos funcionarios públicos de definir “una política rectificadora”, que estos dieron creación, a principios de 1996, a la Coordinación de Investigación y Desarrollo Académico (CiyDA) como instancia que dependería directamente del Director General de Educación y Cultura.

Federalizando la política educativa en Chihuahua

No obstante que al comenzar 1996 la agresiva campaña en contra del magisterio había bajado de intensidad, el trabajo de diseñar una política educativa regional (que con la federalización corresponde por ley al Poder Ejecutivo Estatal) se iniciaba en un ambiente de profundo resentimiento

y de firme resistencia por parte de los grupos magisteriales. Así se manifestaban los costos que el conflicto había heredado a la educación.

Nuevos actores sociales: la CiyDA y los empresarios

La alternancia política en Chihuahua dio lugar al surgimiento de nuevos actores sociales que lucharon por jugar un papel protagónico en la orientación de la educación regional y local. En este escenario aparecieron, entre otros, la CiyDA, grupos de empresarios económicamente fuertes, muy cercanos al gobernador, y a altos funcionarios del gobierno, quienes hicieron uso de esa cercanía para tener injerencia en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, entre ellos los educativos.

La CiyDA jugó un papel polémico y contradictorio a partir de cuatro situaciones: 1) haber surgido como consecuencia de un conflicto magisterio-sindicato-gobierno; 2) estar inserta en el aparato gubernamental bajo la administración panista 3) ser un equipo de técnicos, académicos, investigadores y especialistas en educación y haber definido, explicitado y asumido una posición de autonomía como instancia de investigación. 4) haber definido su estructura e instrumentado sus objetivos y formas de trabajo sobre un esquema plural y participativo.

En lo que respecta a los empresarios, éstos encontraron ciertas condiciones coyunturales para incidir en la educación chihuahuense. Fueron los casos, entre otros, de la introducción, a mediados de 1996, por parte del grupo de empresarios juarenses, del autodenominado Progreso (Programa de Reactivación Social), encabezado por el hermano del gobernador, un programa para la enseñanza de valores en escuelas públicas en Ciudad Juárez; y de la conformación sorpresiva del Consejo Municipal de Participación Social en 1997.

Con fondos públicos provenientes de un fideicomiso, otorgados directamente por el gobernador, Progreso echó a andar el programa valores. Contrató a una persona del estado de Coahuila como responsable de dicho programa. Éste se basaba en un manual que “enseña” 18 “valores” durante un año escolar.

Progreso y las autoridades pretendían convertir el programa de valores en parte del currículum obligatorio de las escuelas del nivel básico. Para ello, era conveniente que la CiyDA lo asumiera en el Plan de Educación que tenía como tarea construir. Así, este programa sería parte de la política educativa oficial de descentralización.

El manual se contraponía al trabajo reflexivo y de construcción colectiva que la CiyDA impulsaba para el diseño de los proyectos colectivos escolares que cada escuela y zona escolar debían elaborar de manera autónoma, dando respuestas específicas a problemas singulares de cada una. El programa de valores de Progreso chocaba con el programa de “Educación para la Democracia”.

La denuncia desató una grandísima polémica tanto al interior del aparato gubernamental y educativo, concretamente, como a nivel de la comunidad juarense. En el primer caso, las autoridades gubernamentales reclamaban a los investigadores de la CiyDA haber hecho la denuncia y la crítica hacia el gobernador y los altos funcionarios de educación desde dentro de la instancia oficial. Por su parte, miembros de la comunidad discutían alrededor de este tema. Era evidente la confusión

que había causado la polémica, dejando al descubierto el grave problema de la ausencia de información y de formación sobre valores entre los distintos grupos de la comunidad.

La reacción inmediata del gobernador y de las autoridades educativas fue el rechazo a la crítica y mantener la posición de apoyo al programa de valores.

Primero, no obstante el conflicto y el hecho de que las posiciones de docentes, padres y madres de familia y diversos grupos de la comunidad eran encontradas, haber sacado a la luz pública tan delicado e importante asunto fue en sí positivo. El tema de los valores se había convertido en un objeto de discusión entre la comunidad.

Segundo, el gobernador, de momento, dio marcha atrás a la instrumentación del manual de valores y condicionó su extensión a más escuelas hasta tener los resultados de una evaluación pedagógica que realizarían las instancias educativas oficiales regionales competentes, a través de la CIYDA, durante el año lectivo 1997-1998. De esta manera, el ámbito de la enseñanza de los valores en Chihuahua, y concretamente en Ciudad Juárez, se convirtió en un espacio de contradicciones y de lucha por el poder.

La propuesta pedagógica de la frontera norte: acciones y resistencias

De esta manera, el Plan de Educación se vio fuertemente afectado, pues los docentes, que ya habían participado en los talleres sobre gestión escolar y elaboración de proyectos colectivos escolares y se habían comprometido a entregarlos al grupo de trabajo de la CIYDA, se vieron amenazados por los representantes sindicales. Además, se agudizó la campaña de impregnar de contenido partidista tanto a la CIYDA como al Plan de Educación. Por tanto, apoyar dicho plan significaba apoyar al PAN en momentos preelectorales.

El futuro de la descentralización educativa en Chihuahua

Respecto a los alcances y los retos de la descentralización educativa en esta entidad se puede señalar lo siguiente. En primer lugar, las crisis generan cambios, y así sucedió con el conflicto magisterio-sindicato/gobierno. Éste evidentemente significó altos costos para el magisterio y para la educación; sin embargo, dio lugar a la apertura de nuevos espacios, a la aparición de actores, así como a formas de participación social diferentes, ofreciendo, de esta manera, posibilidades de llevar a cabo experiencias originales.

Otro gran alcance ha sido la puesta de práctica de nuevos ejercicios que implican formas emergentes de diseñar una política educativa, a partir de una filosofía participativa y democratizadora. Al igual que sucedió con los Talleres sobre Gestión Escolar en otras regiones del estado, los talleres en Ciudad Juárez, en los que participaron maestras y maestros de los niveles preescolar, primaria y secundaria, implicaron cuestiones importantes.

Por otra parte, los talleres y el trabajo de campo realizado en escuelas marginales en Ciudad Juárez hicieron posible la obtención de una vasta y muy rica información sobre la vida cotidiana que

envuelve a los procesos educativos, lo que permitió elaborar los primeros diagnósticos de corte cualitativo sobre la educación en la frontera.

El magisterio también ha pasado por un proceso de confusión. El histórico conflicto con el gobierno provocó un sentido de ambivalencia. Por una parte, existe el sentimiento de lealtad al sindicato y al PRI, y por otro, la necesidad de ajustarse a la nueva situación que implicó ser parte del aparato educativo administrado por el partido que lo lastimó.

La comunidad no es ajena a esta situación. La campaña contra el magisterio dejó sentimientos encontrados en los distintos grupos sociales con respecto al rol de las maestras y maestros. Además, el conflicto creado a partir del conocimiento de la introducción del manual para la enseñanza de valores promovido por el grupo Progreso dio lugar a la división de la comunidad juarense, manifestándose contradictorios puntos de vista alrededor de este tema.

La descentralización es un proceso histórico, continuo, integral y diferencial, para garantizar la democratización de la educación. Pero los caminos para llegar a ello no pueden ser iguales, no pueden ser los mismos para todos los estados, todos los municipios, todas las escuelas, todos los grupos.

ESTADO DE GUANAJUATO

Antecedentes y contexto social

La situación política se caracteriza por una inestabilidad causada por la confrontación y la competencia electoral entre el PRI y los partidos de oposición. Las condiciones de la competencia política generaron un alto grado de incertidumbre respecto al resultado de las elecciones que nunca antes se había experimentado. Los candidatos del PRI y del PAN se declararon ganadores. El congreso del estado nombró a un gobernador interino (de agosto 1991 a junio de 1995).

El ejecutivo estatal recurrió al decreto gubernativo como forma predominante para normar sus decisiones sin ponerlas a consideración del congreso estatal.

El PRI quedó desarticulado y resentido con Carlos Salinas por esta solución pactada, decisión que también afectó a algunos empresarios locales.

Destaca como característica del gobierno del estado su postura demandante y receptora de los procesos de federalización del gobierno federal y las iniciativas en ese terreno demandando transferencias de la federación. Asimismo, junto con el PAN estatal actuó inclusive como promotor de nuevas reglas de juego en materia de participaciones federales.

El gobierno del estado estableció alianzas con sectores conservadores de empresarios locales y regionales así como con la jerarquía católica regional; sostuvo además posiciones ambivalentes con algunos sindicatos, como la FSTSE local y la sección 45 del SNTE, de tradicional filiación priísta, que se le enfrentó al organizar amplias movilizaciones en noviembre-diciembre de 1991 por causas

estrictamente locales. Obtuvo resultados favorables para muchas de sus demandas, sobre todo las relativas a prestaciones adicionales y condiciones laborales.

Situación de la educación

En 1992 operaban dos instituciones por parte del gobierno estatal de Guanajuato: la Secretaría de Educación Cultura y Recreación del Estado de Guanajuato (SECYR) y la Universidad de Guanajuato. La SECYR en sus orígenes era sólo una oficina de administración del personal y de recursos materiales y financieros que no atendía tareas de tipo técnico-académico.

Por parte de la federación los Servicios Coordinados de Educación eran responsables de los servicios educativos básicos. La federación estableció de 1974 una delegación regional.

La relación entre la SECYR con la entidad federal estaba marcada por el encuentro de dos culturas institucionales claramente distintas y en proceso de diferenciación cada vez mayor. En la instancia federal se asumía como un hecho natural que el centro tomara las decisiones y correspondía a los estados llevarlas a la práctica lo más fielmente posible.

Esta diferencia cultural puede ser considerada como uno de los factores más importantes para entender las dificultades que representó la fusión de los subsistemas federal y estatal después de a firma del ANMEB.

Durante el periodo de Trueba Dávalos, la representación de la SEP en Guanajuato cambió seis veces de titular. La relación del organismo federal con la SECYR estuvo marcada por la permanente pretensión del primero por subordinar al segundo, por lo que fue conflictiva. Sobre todo había competencia por allegarse mayor cantidad de recursos; sin embargo el poder de dependencia federal era mayor.

No existían condiciones para una comunicación real en los procesos de toma de decisiones sobre la organización del servicio o sobre la planeación de la oferta.

Cada funcionario estatal y federal emitía un discurso político educativo particular y solía comportarse como si no existiera el otro.

En 1991 se realizó el Diagnóstico de la educación básica en Guanajuato; los resultados mostraron la gran heterogeneidad de la calidad educativa entre zonas urbanas y rurales, entre regiones y municipios.

Para 1992 la SECYR se había transformado radicalmente; había combinado el desarrollo institucional, la capacidad técnica, la voluntad y la capacidad política y la formación de varios equipos de trabajo y podía mostrar la audacia de sus programas y proyectos. Todo ello ofreció bases sólidas para establecer relaciones distintas con las instancias federales del sector educativo.

Situación sindical

La sección 45 del SNTE tuvo varios enfrentamientos con la SECYR por el manejo de las plazas y comisiones de maestros, entre otras. Con frecuencia dicha sección sindical tomó como “rehenes” en las negociaciones algunos de los proyectos de innovación planteados por la Secretaría.

La relación de la sección sindical con la autoridad administrativa se dio en el seno de los espacios de negociación locales, materializada, por ejemplo en la discusión del pliego petitorio anual. La conflictividad y la tensión permanente se constituyeron desde la racionalidad tradicional de la sección sindical estatal en instrumentos de defensa de sus acuerdos con los anteriores gobiernos priístas locales. El secretario estableció una línea de ruptura de esos viejos acuerdos corporativos del PRI y el SNTE como parte de una intencionalidad modernizadora de la administración pública de la educación. De este aspecto deriva la falta de respaldo e impugnación permanente al Secretario.

Adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa

Creación del organismo descentralizado Instituto para la Federalización y la Modernización Educativa de Guanajuato (IFYME).

El SECYR tenía que sujetarse a la normatividad federal respecto a la planeación y presupuesto y la IFYME tenía presupuesto independiente.

Inicia conflicto entre estos dos organismos, se inicia la búsqueda de las condiciones para unirlos.

En este contexto el movimiento magisterial en el estado se reconfiguró. Por primera vez las secciones 13 y 45 se unificaron para plantear al gobierno del estado su pliego petitorio conjunto. Se puede interpretar como una alianza entre la sección 13 de los maestros federalizados y la sección 45 de los maestros estatales.

En mayo 1995 elección de gobernador (Vicente Fox Quesada).

Sólo es hasta 1994 cuando se fusionan la IFYME y la SECYR y el nombramiento del mando único. La primera fase de la integración consistió en el ordenamiento derivado del decreto gubernativo del ejecutivo estatal que indicaba que la IFYME se integrara al SECYR desapareciendo así como organismo descentralizado y transfiriendo todas sus responsabilidades, atribuciones y funciones a la Secretaría de Educación Estatal.

La resolución de esta integración significó una etapa de cierre de todos los procesos de tensiones y conflictos generados desde mayo de 1992. Representa, por una parte, la condición necesaria para la realización de cualquier acción de conducción local de la educación básica en Guanajuato centrada en los actores locales.

Conclusiones

Con la intención de aclarar en qué medida puede atribuirse a la firma del ANMEB —en particular la federalización— la generación de un conjunto de condiciones favorables para la innovación en los sistemas educativos estatales, consideramos que en Guanajuato tal acuerdo constituyó efectivamente una condición favorable en distintos ámbitos, como la organización del sistema educativo, sus estructuras, funciones, normas y proyectos en varios sentidos:

- a) Posibilitó que los actores locales integraran los dos subsistemas educativos existentes con pleno ejercicio de su capacidad, que representó una plataforma básica para construir un proyecto de reforma educativa estatal.
- b) Ofreció la libertad de establecer propuestas propias de carácter administrativo y político cuyo margen de decisión dependieron del factor financiero.
- c) Se contó con condiciones políticas, técnicas y financieras para innovar en distintos planos.
- d) Las nuevas condiciones generadas por el ANMEB posibilitaron que en el estado se presentara una competencia entre los actores locales por la dirección del sistema educativo, en el que se pusieron en juego todos los recursos disponibles. La forma en que se desarrolla esta lucha por el control, que finalmente queda en manos de subsistema estatal, es un dato fundamental para explicar el hecho de que la federalización fuese vista como condición para innovar.

En un contexto de incertidumbre política de competencia por el relevo gubernamental con un horizonte temporal limitado a corto plazo, los actores técnicos decidieron implantar una reforma radical de todos los componentes en todos los ámbitos del sistema educativo, apoyados sólo en sus alianzas académicas externas y en la certidumbre de que el proceso de implantación sería irreversible.

La resistencia de los actores sindicales locales, mostrada a partir de la incompreensión de los “beneficios” reales en lo laboral y en lo educativo fueron desoídas, de tal suerte que sin los consentimientos mínimos necesarios con los actores políticos-sindicales y político-burocráticos y sin la participación de los principales operarios de la reforma, ésta se implantó en un contexto de conflicto y resistencia que terminó por paralizarla al entrar el siguiente gobierno.

REFERENCIAS

- Calvo Pontón, Beatriz, “Descentralización educativa y alternancia política en Chihuahua”, en *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*, Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.), El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., 1999.
- Cueva Luna, Teresa Elizabeth, “La modernización educativa en Tamaulipas” en *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*, Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.), El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., 1999.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro, “La descentralización educativa en Baja California” en *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*, Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.), El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., 1999.

- Fierro Evans, María Cecilia, “Descentralización educativa e innovación, una mirada desde Guanajuato” en *Federalización e innovación educativa en México*, María del Carmen Pardo (coord.), El Colegio de México, México, D.F., 1999.
- Gómez, David, *Educación en el federalismo: la política de descentralización educativa en México*, México, ITESO/UdeG /Universidad de Colima / Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Jalisco, México, 2000, 191 pp.
- Loera Varela, Armando, “La innovación educativa en el proceso de descentralización en el estado de Chihuahua” en *Federalización e innovación educativa en México*, María del Carmen Pardo (coord.), El Colegio de México, México, D.F., 1999.
- López Hernández, Max Arturo, *La experiencia de la descentralización educativa en el gobierno subnacional del estado de Guerrero*, México 1995-2005, Grupo Editorial Lama, 2007.
- Martínez Morales, Gerardo y Jacobo Ramos de Hoyos, “Reflexiones en torno al federalismo educativo en Coahuila” en *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*, Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.), El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., 1999.
- Mejía Ayala, José Antonio, “Federalismo e innovación educativa en México. El caso de Nuevo León” en *Federalización e innovación educativa en México*, María del Carmen Pardo (coord.), El Colegio de México, México, D.F., 1999.
- Moctezuma Barragán, Esteban, *La educación pública frente a las nuevas realidades. Una visión de la modernización de México*, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Moreno Barrera, Francisco Javier, “Política y educación. El Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa en Sonora” en *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*, Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.), El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., 1999.
- Ruiz Cervantes, Francisco, “El proceso de federalización educativa en Oaxaca” en *Federalización e innovación educativa en México*, María del Carmen Pardo (coord.), El Colegio de México, México, D.F., 1999.
- Sandoval Flores, Etelvina, “Maestras y modernización educativa” en *el Cotidiano* 53, marzo-abril, 1993, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp.78-82.
- Veloz Ávila, Norma, “El SNTE y la descentralización de la educación en Tlaxcala” en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, mayo-agosto, año/vol.8, número 018, Consejo Mexicano de la Investigación Educativa, México, D.F. pp. 339-378.
- Zorrilla Fierro, Margarita María, “Descentralización e innovación educativa en Aguascalientes, 1982-1998. De modelo armado a un modelo para armar”, en *Federalización e innovación educativa en México*, María del Carmen Pardo (coord.), El Colegio de México, México, D.F., 1999.