

**NUMERO: 74**

**FECHA: Enero-Febrero 1996**

**TITULO DE LA REVISTA: PND y Seguridad social /Educación /Sociedad Civil y Municipios**

**INDICE ANALITICO: Educación**

**TITULO: Modernización educativa y cambio político en Baja California [\*]**

**AUTOR: Víctor Alejandro Espinoza Valle [\*\*]**

**ABSTRACT:**

Con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de mayo de 1992 se inició el traslado de activos y recursos educativos hacia las entidades federativas. Baja California fue el último estado donde se concertó el proceso y sólo después de una intensa movilización de las Secciones 2 y 37 del SNTE, que obligó al gobierno de Ernesto Ruffo Appel a negociar directamente con la Secretaría General del Comité Ejecutivo Nacional del sindicato. El contexto que explica el conflicto en torno a la descentralización se refiere al cambio de gobierno, resultado del proceso electoral del 2 de julio de 1989, y que llevó a la gubernatura a un candidato de oposición -panista- por primera vez en la historia política posrevolucionaria.

**TEXTO:**

Modernización educativa: implicaciones regionales

En el Programa para la Modernización de la Educación 1989-1994 se postuló la educación básica como prioridad de atención del nuevo modelo educativo; asimismo, se establecieron las bases del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), firmado en mayo de 1992 por los gobernadores de las entidades federativas, la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

En el ANMEB se establecieron las políticas para la modernización de la educación básica, sus áreas y acciones principales y la participación de las instituciones y de los diferentes niveles de gobierno. De esta forma quedó definida la participación de la federación, los gobiernos estatales y el SNTE en la instrumentación conjunta de las políticas y acciones para la modernización de la educación en cada estado.

En el marco del ANMEB, la descentralización del sistema educativo destaca como uno de los principales objetivos de la reforma educativa, iniciándose el traspaso a los gobiernos de los estados de la infraestructura física, la administración y los recursos financieros con los que la SEP venía prestando los servicios educativos a nivel estatal. [1]

En el plano sindical, la modernización del sistema educativo dio lugar a una reorganización del SNTE como organismo nacional de representación de los trabajadores de la educación; entre otras consecuencias, destaca el traspaso de las facultades de

negociación y titularidad de las condiciones generales de trabajo a las secciones sindicales estatales.

El actual proceso de descentralización educativa ha transformado cualitativamente la estructura formal, las posiciones y las relaciones de los principales actores del proceso educativo, incidiendo con ello en las estructuras locales de poder y propiciando la apertura de nuevos espacios y la emergencia de nuevos actores sociales. [2]

Por lo anterior, resulta de particular importancia conocer las implicaciones de la descentralización a nivel regional y local, y reflexionar en torno a las posiciones de los actores sociales tanto al interior del ámbito escolar como en el de las instituciones gubernamentales.

En Baja California este proceso de descentralización educativa ha tenido como marco el cambio político que alienta la sociedad civil hacia finales de los años ochenta. De esta manera, ha sido el gobierno panista al que ha tocado materializar el proyecto federal, abanderando el proceso de modernización política y, de manera destacada, la reforma del Estado.

#### Cambio de gobierno y transición corporativa

En 1988, 1989 y 1992, la sociedad civil bajacaliforniana, mediante el sufragio, expresó su veredicto sobre los gobiernos estatales anteriores y su desacuerdo con el sistema político percibido como centralista y vertical. Baja California fue el único de los seis estados norteños donde en 1988 triunfó el candidato presidencial del Frente Democrático Nacional, el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas. Un año después, en el verano de 1989, el candidato a la gubernatura de la entidad, Ernesto Ruffo Appel, obtuvo el 52.6% de los votos para convertirse en el primer gobernador de oposición en la historia política mexicana. Además, el PAN ganó dos de las cuatro presidencias municipales en disputa - Tijuana y Ensenada- y nueve de las quince diputaciones de mayoría. Esta victoria panista habría de repetirse en las elecciones siguientes -2 de agosto de 1992-, sumando tres alcaldías -Tijuana, Ensenada y Tecate- y ocho de las quince diputaciones de mayoría. [3]

Sin duda, las elecciones más competidas y de mayor trascendencia fueron las del verano de 1989. El triunfo de Ruffo Appel era, tal vez, el reconocimiento político más importante del gobierno de Carlos Salinas de Gortari y con él, del régimen posrevolucionario. Quería ser el anuncio de una nueva forma de concertación política: la evidencia del proyecto de modernización política del gobierno federal.

A cinco años del histórico reconocimiento del triunfo panista, los saldos trascendentes en el terreno político y social se refieren a los cambios experimentados en la estructura corporativa. Ruffo Appel asumió la gubernatura sin los compromisos con las organizaciones locales de todo gobierno priista. Al contrario, el triunfo panista se logró enfrentando la tradición corporativa y, en gran medida, con el apoyo de una ciudadanía como la bajacaliforniana, que ha crecido al margen de las prácticas patrimonialistas y clientelares propias del pacto corporativo. Ello ha permitido, a diferencia de lo que ha

sucedido en el plano federal, gobernar enfrentando y transformando la relación con las dirigencias de las organizaciones tradicionales. Este ha sido el cambio más conspicuo: el desplazamiento de los líderes de viejo cuño. Al negociar directamente con la ciudadanía la problemática social, los líderes dejan de conservar el monopolio de la gestión de las demandas de sus agremiados. Ello necesariamente apunta hacia el desgaste de las organizaciones y al cuestionamiento de los liderazgos tradicionales, ya que se ha truncado el intercambio de bienes -políticos, legislativos, laborales y económicos- entre el gobierno y los líderes. De ello encontramos sobrados ejemplos: desde las organizaciones de transportistas, pasando por los burócratas y extendiéndose al movimiento urbano popular. [4]

En el caso de la relación del gobierno del estado con las organizaciones federales, como el caso del SNTE, es hasta la mitad del periodo de gobierno de Ernesto Ruffo cuando se inician las fricciones entre la administración estatal y la dirigencia magisterial.

En Baja California, como en otros estados de la República, el magisterio es el colectivo más numeroso dentro de los trabajadores del sector público. Por ejemplo, en 1990, en el sector público de Baja California trabajaban un total de 56,578 personas, de las cuales 25 mil 020, es decir, el 44.2%, era personal de la educación. Para septiembre de 1992 el total ascendía a 28,569, cifra que se elevaría tres meses después, según otra base de datos, a 29,177 trabajadores afiliados a las secciones 2 -federales: 16,815- y 37 -estatales: 12,362- del SNTE. [5]

Como ha sucedido con otros núcleos de la población, por ejemplo con los transportistas, Ruffo Appel decidió apoyar a grupos disidentes dentro del magisterio estatal. Este fue el caso de Ricardo Romo Castro, dirigente de la delegación D-II-16 y del llamado Movimiento Democrático de Base. En el contexto de la fuerte pugna en torno a la federalización -que analizo en el siguiente apartado- se presentaba la oportunidad para contar con aliados dentro de la sección 37 del SNTE. Al parecer, el gobierno del estado se comprometía a otorgar una serie de prestaciones, como serían: préstamos para la construcción de -236- viviendas, pagos atrasados por concepto de prima vacacional y préstamos con interés preferencial.

Hacia finales de 1992, el grupo encabezado por Romo Castro inició movilizaciones que tenían por objeto lograr la renovación del Comité Ejecutivo Seccional mediante el voto directo y universal del magisterio y no como señalan los estatutos renovados de la organización, a través del voto secreto de los delegados a un congreso. El candidato para la Secretaría General era el mismo Romo Castro, y el candidato oficial, Roberto Pérez de Alba, mismo que resultaría electo, mediante planilla única, durante el XX Congreso Extraordinario celebrado los días 5 y 6 de noviembre.

Romo Castro se sintió traicionado y abandonado por el gobernador e inició una serie de movilizaciones contra el ejecutivo, las que culminarían con actos violentos durante el mes de julio de 1993. El 16 de julio Romo y sus seguidores irrumpieron en el Palacio de Gobierno estatal para exigir "el cumplimiento de las promesas de Ruffo". Días después - 26 de julio- llegaron hasta la Casa de Gobierno por los mismos motivos, y al día

siguiente, en ocasión de la gira de trabajo del secretario de Salud, Jesús Kumate Rodríguez, interceptaron violentamente al gobernador en el Hospital General de Mexicali; hechos en los que incluso miembros de su escolta fueron lesionados. Ese fue el final de la apuesta del ejecutivo por encontrar interlocutores en la negociación con el SNTE.

#### El conflicto en torno a la federalización

Posteriormente a la firma del ANMEB, en mayo de 1992, se inició el proceso de descentralización de la educación, que -como vimos- incluía el traspaso de los bienes y activos, así como la absorción del personal de la educación federal por los estados. En Baja California, después de un fuerte conflicto entre el SNTE y el gobierno del estado, finalmente fue pactada la federalización. Fue la última de las entidades federativas en que se firmó el acuerdo respectivo. De nuevo, como ha venido sucediendo desde 1989, los factores que sobredeterminaron el proceso de descentralización se sitúan en el plano político. Las diferentes filiaciones partidistas de los actores activaron apoyos y extendieron el conflicto más allá de los marcos del contexto educativo.

Sin duda, sería el tema de la absorción del personal federal al ámbito estatal y su reglamentación, el tema de controversia. La propuesta de la administración de Ruffo Appel consistió en modificar y adicionar la Ley del Servicio Civil, que reglamenta las relaciones laborales entre el gobierno estatal y sus trabajadores; propuesta a la que las dirigencias de las Secciones 2 y 37 del SNTE se opondrían, argumentando, entre otras cosas, que el gobernador se proponía "pulverizar o desintegrar al SNTE". Entre septiembre y diciembre de 1992 se sucedieron movilizaciones, plantones, paros de labores y declaraciones sindicales. Más que discutir y negociar sobre la propuesta, la posición de los dirigentes era de total rechazo; el gobernador debería abandonar cualquier intento de reglamentación laboral a través de la Ley del Servicio Civil. [6]

En la propuesta de Ruffo Appel no se trataba de negar la existencia del SNTE, pues aun cuando la Ley del Servicio Civil reconoce en su artículo 61 la existencia de un solo sindicato o sindicato único, en el capítulo especial de la propuesta -artículos 153 al 165- y precisamente en este último, se garantizaba la existencia del sindicato magisterial y su pertenencia a la agrupación nacional. Las secciones sindicales dejaron de lado en su enfrentamiento, que, como señala Aurora Loyo,

es previsible que se reforzarán las redes de poder del sindicalismo magisterial a nivel estatal: los dirigentes de diversos grupos magisteriales contarán con mayores recursos para negociar compromisos y alianzas políticas locales. [7]

No se pensaba en el futuro; la ofensiva se lanzó obedeciendo a motivaciones políticas y en una coyuntura de gran efervescencia: la calificación de las elecciones del 2 de agosto de 1992.

El proceso electoral del verano -que contó con la presencia de observadores no gubernamentales- fue impugnado por el PRI, al acusar a la administración de Ruffo

Appel de haber permitido un gran fraude electoral. A las movilizaciones convocadas por el SNTE el 22 de septiembre y el 1 de octubre se sumaron otros contingentes, de manera destacada el SUTSPEDIDBC (Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California), organización corporativa que ha encabezado la oposición a la política modernizadora del gobierno de Ruffo Appel. También se sumarían a la "cruzada pedagógica" organizaciones políticas como el PRI, el PPS y el PARM. El momento culminante de la presión tuvo lugar el primero de octubre, en ocasión del III Informe del gobernador, cuando en el trayecto hacia el Palacio Legislativo fue interceptado por los manifestantes.

Las presiones rindieron frutos; el día 4 de octubre el gobernador aceptaba dar marcha atrás en su propuesta de reforma y adición a la Ley del Servicio Civil. En realidad, el ejecutivo pretendía sortear la tensión y volver con posterioridad a intentar llevar a cabo las modificaciones; esta especie de tregua fue acordada directamente con la secretaria general del SNTE, Elba Esther Gordillo. En un comunicado hecho público el 6 de octubre, el ejecutivo expresaba:

Una respuesta favorable de la SEP hará innecesarias las adecuaciones a la Ley del Servicio Civil. Sin embargo, de llevarse a cabo sostendremos como lo expresamos ayer aquí a la Profra. Elba Esther Gordillo, que dichas adecuaciones se realizarán con el consenso de los trabajadores. [8]

Dos meses más tarde y como fruto de las intensas presiones, el gobernador elaboraría una nueva propuesta, misma que sería aprobada por el Congreso local siguiendo la vía rápida -dispensa de trámite- el 10 de diciembre, un día después de recibida. Se aceptaba por primera vez la homologación del personal federal con el estatal y la creación de un organismo descentralizado, "que regirá las relaciones entre el magisterio y el ejecutivo estatal en el marco de la modernización educativa". [9] Además, quedaban satisfechas las demandas de la organización sindical al dejarse de lado la propuesta de reforma del gobernador y adicionarse tan sólo dos artículos y un párrafo a otro más, a la Ley del Servicio Civil. [10]

De esta forma, el 14 de diciembre se ponía en marcha el Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California (ISEP); en el acto inaugural el secretario de Educación, Ernesto Zedillo Ponce de León, anunciaba que después de siete meses se consumaba la federalización educativa en el país.

### La conflictividad actual

Con la creación del ISEP, la federación entregaba al estado 990 planteles, 11,792 plazas docentes y administrativas y un 19% de incremento de los recursos respecto del monto base contemplado para 1992. Con respecto al proceso de homologación del personal, se anunciaba que se había llegado a un acuerdo en relación al incremento para el Personal de Apoyo y Asistencia a la Educación -15%- y prima de vacaciones y aguinaldo del 20% -para trabajadores en activo, es decir, no jubilados-. [11]

Un asunto de la agenda de la relación gobierno-magisterio perfila la conflictividad actual y en el mediano plazo. Al igual que ha sucedido con otros rubros en el presente sexenio, va más allá del contexto educativo y agrega el conflicto con la federación. El gobierno de Ruffo exige a ésta el aumento en las participaciones como una medida fundamental para abatir el fuerte déficit público que arrastra la administración panista; deuda pública que es causada, según el gobierno estatal, por el gasto educativo, pues "los salarios de los maestros [afirma el gobernador] han crecido en mayor medida que los ingresos". De 1989 a la fecha, el renglón educativo creció en 218%, mientras que los ingresos aumentaron sólo 124 por ciento. El gobierno del estado afirma que Baja California es "la entidad del país que en términos porcentuales invierte más en materia educativa en relación a su presupuesto". Para 1993 "el 47% del presupuesto" se dedicó al ramo educativo. [12]

Esta posición augura una fuerte disputa local en torno a la homologación del personal y con respecto a la revisión de las condiciones de trabajo; disputa que se convertirá en motivo para impugnar las participaciones federales a las entidades, fuente de fricción del gobierno de Ruffo Appel con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La falta de recursos económicos y su traducción en conflicto político parece ser un serio obstáculo para la descentralización educativa en Baja California. Su resolución, como ha demostrado la historia reciente, depende del trayecto político que siga la entidad; así, la modernización educativa parece encontrarse condicionada por los derroteros de la confrontación política local.

CITAS:

Notas

[\*] Agradezco el apoyo de Ofelia Silvia Nieto Méndez, becaria de investigación, en la revisión hemerográfica.

[\*\*] Director del Depto. de Estudios Sociales, El Colegio de la Frontera Norte.

[1] Sobre el tema de la descentralización, Aurora Loyo ha señalado: "El diagnóstico [(gubernamental, contenido en el ANMEB -VAEV-)] implícito puede ser correcto o incorrecto, pero sobre esa base se establece un conjunto de medidas que profundizan la descentralización entendida como una reorganización administrativa que quita al centro la sobrecarga operativa y refuerza su capacidad decisional y de control. El Acuerdo sienta sólo bases generales y sus lineamientos abren nuevos ámbitos de conflicto en los que se definirán los grados y modalidades que adoptará en los hechos la reorganización. Sabemos ya que las diversidades regionales se manifiestan con fuerza y que en estos momentos en Nuevo León o Chiapas los maestros, directores e inspectores, funcionarios y burócratas, dirigentes delegacionales y seccionales, fuerzas políticas estatales y muy diversas organizaciones sociales y políticas externas al sistema educativo, buscan poder o influencia bajo las nuevas condiciones a las que da lugar la federalización y los importantes recursos económicos y políticos que conlleva", Aurora Loyo. "Modernización educativa o modernización del aparato educativo?", en Revista

Mexicana de Sociología (México, Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM), año LV, núm. 2, abril-junio de 1993, p. 343.

[2] Véase Beatriz Calvo Pontón. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Una interpretación regional desde la frontera norte. Ciudad Juárez, Chih., Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Cuadernos de Trabajo núm. 11, Unidad de Estudios Regionales, 1993, p. 5.

[3] A raíz de las elecciones del 2 de julio de 1989, el Congreso local quedó integrado por 9 diputados del Partido Acción Nacional y 6 del Partido Revolucionario Institucional. Además, obtuvieron 1 diputado de representación proporcional los partidos: Auténtico de la Revolución Mexicana, Popular Socialista, Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y de la Revolución Democrática. En el verano de 1992 el PRI sumaba la pérdida de la alcaldía de Tecate, para conservar únicamente la de la capital del estado - Mexicali- y 7 de las 15 diputaciones de mayoría. El PAN obtuvo, además de las tres alcaldías mencionadas, 8 diputados distritales y el Partido de la Revolución Democrática se hacía de las 4 curules de representación proporcional. Puede consultarse al respecto: Víctor Alejandro Espinoza Valle. Reforma del Estado y empleo público. El conflicto laboral en el sector público de Baja California. México, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.

[4] Sobre el tema puede verse: Víctor Alejandro Espinoza Valle y Tania Hernández Vicencio. "Tendencias de cambio en la estructura corporativa mexicana: Baja California, 1989-1992", en El Cotidiano, (México, DCSH-Azcapotzalco), año 8, núm. 52, enero-febrero de 1993, pp. 25-29.

[5] Los datos de 1990 fueron tomados de: Víctor Alejandro Espinoza Valle. Reforma del Estado y empleo público, op. cit., pp. 94, 99 y 113; los de septiembre de 1992 fueron proporcionados por la Dirección de Estadística de la Secretaría de Educación y Bienestar Social del Gobierno del Estado de Baja California, y los de noviembre de 1992 fueron tomados del trabajo de Etelvina Sandoval Flores. "Maestras y modernización educativa", en El Cotidiano (México, DCSH-UAM, Azcapotzalco), año 9, núm. 53, marzo-abril de 1993, p. 81.

[6] Así lo sostenía claramente Antonio Salvatierra González, en ese momento secretario general de la Sección 37: "No se trata de discutir bondades o defectos de la iniciativa, sino de que se suprima totalmente y se deje la Ley del Servicio Civil como está. Esa ha sido la posición de los maestros de base y no va a variar", Ismael Dávila. "Rechazo a nueva Ley del Servicio Civil. Es firme la posición del magisterio", El Mexicano, (Tijuana, B.C.), 1 de octubre de 1992, p. 4. Sobre la propuesta de Ruffo Appel puede consultarse el desplegado "Orientaciones a los maestros, padres de familia y opinión pública", Zeta, Tijuana, B.C., semana del 2 al 8 de octubre de 1992, pp. 39-41A.

[7] Aurora Loyo. "Actores y tiempos políticos en la modernización educativa", en El Cotidiano (México, DCSH-UAM, Azcapotzalco), año 8, núm. 51, noviembre-diciembre de 1992, p. 21. En la misma dirección apuntan las observaciones de Susan Street: "Con la

política de 'federalización' (descentralización) de la SEP, la suerte de los maestros y de sus conquistas históricas se somete a las leyes estatales, lo que en los hechos se traduce en una sobredeterminación de las prácticas políticas locales para las relaciones laborales", Susan Street, "SNTE proyecto de quién?", en El Cotidiano, año 9, julio de 1993, p. 54.

[8] "Comunicado al magisterio", El Mexicano, Tijuana, B.C., 6 de octubre de 1992, p. 10.

[9] Véase Laura Tejeda. "Entregó Ruffo iniciativa para regir la relación con el magisterio en BC", El Financiero (México), 10 de diciembre de 1992, p. 39.

[10] Se adicionó al Artículo 151 el siguiente ordenamiento: "En el caso de las Instituciones Descentralizadas la atención de Seguridad Social será aquella que se consigne en sus ordenamientos de creación". Los otros dos artículos fueron agrupados en el Capítulo Único del Título Décimo Primero, titulado "De los Trabajadores de la Educación", estableciendo: "Artículo 153.- Los trabajadores al Servicio de la Educación, se agruparán en su propio Sindicato; Artículo 154.- Los trabajadores al Servicio de la Educación disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones de diez días hábiles cada uno, conforme al calendario escolar; además de su salario ordinario gozarán de una prima vacacional no menor del 55% sobre los salarios que le correspondan durante dichos periodos", "Decreto núm. 12", Periódico Oficial (Mexicali, B.C.), Gobierno del Estado de Baja California, Tomo XCIX, núm. 40, diciembre 11 de 1992.

[11] Véase, Carla Arvizu Gálvez y Francisco Lizárraga. "Queda en buenas manos la educación en BC: Zedillo", Diario 29 (Tijuana, B.C.), 15 de diciembre de 1992, pp. 1, 3 y 9; y José Luis Medrano. "Transferencia de 990 planteles al Estado", El Mexicano, 15 de diciembre de 1992, pp. 1 y 4.

[12] Ismael Dávila. "ERA persiste en su pleito", El Mexicano, 23 de julio de 1993, pp. 1 y 2A y Enrique Gómez y Felipe Olvera. "BC tendrá adeudo de 460 mdnp", El Mexicano, 3 de agosto de 1993, pp. 1 y 2A.