

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DE ESTUDIOS AVANZADOS
DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
Sede Sur
Departamento de Investigaciones Educativas**

**LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN BAJA CALIFORNIA. CAMBIOS
INSTITUCIONALES Y CONFLICTOS POLITICOS EN EL SISTEMA
EDUCATIVO ESTATAL, 1993-2003.**

Tesis que para obtener el grado de Doctor en Ciencias en la
Especialidad de Investigaciones Educativas

Presenta

Marcos Sergio Reyes Santos

Director de Tesis

Eduard J. Weiss Horz

Junio, 2006

Dedicatoria

*A Marquitos,
por la oportunidad que me ha dado
de estrenarme como padre,
pero sobre todo por la felicidad
que ha traído a mi vida
con su presencia en este mundo.*

*A mi padre (qepd),
quien me enseñó que sólo con la tenacidad
y perseverancia se logran las metas
que uno se traza en la vida.*

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es producto de un largo proceso de superación profesional en el que me involucré desde finales de 1997, que por circunstancias desafortunadas se prolongó por mucho más tiempo de lo estimado.

Durante el tiempo transcurrido desde entonces a la fecha he acumulado deudas invaluable con numerosas personas e instituciones.

En principio, quisiera agradecerle a toda mi familia por haberme ayudado a mantener viva la ilusión de que algún día iba a terminar esta tesis. En especial a Elizabeth por haber aceptado el reto de acompañarme durante este largo trayecto, por su comprensión y amor.

A mi madre, a quien le prometí llevar a la tierra de sus ancestros, de la cual se encuentra ausente desde hace muchos años, una vez que presentara mi examen profesional.

A mis hermanos, quienes siempre me animaron a no aflojar el paso y continuar adelante en mis proyectos para que sus hijos pudieran seguir el camino trazado.

A El Colegio de la Frontera Norte por las facilidades otorgadas, tanto para la realización de mis estudios de doctorado, como para la elaboración de la tesis, a El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por la beca otorgada para poder cursar la parte inicial de mi Programa de Doctorado y al Departamento de Investigaciones Educativas del Cinvestav-IPN por permitirme culminar mis estudios de doctorado dentro de su Programa de Doctorado en Ciencias con Especialidad en Investigaciones Educativas.

Al Dr. Eduard J. Weiss Horz por su inagotable paciencia y calidad humana, por la confianza que depositó en mí y por el profesionalismo con que siempre desempeñó su labor de Director de la Tesis. A su asistente de investigación, Rosalba Ramírez, gracias por las sugerencias de corrección en el capítulo cinco y los anexos estadísticos correspondientes.

A la Dra. María de Ibarrola (DIE), al Dr. Carlos Ornelas (UAM), al Dr. Germán Álvarez (DIE) y al Dr. Víctor Alejandro Espinoza Valle (Cofef), miembros del Jurado Evaluador, por el tiempo que invirtieron en la revisión del trabajo y por sus críticas y atinados comentarios. También al Dr. Alberto Arnaut (Colmex) por su valiosa intervención en la fase inicial de redacción de la tesis.

RESUMEN

La descentralización educativa en Baja California. Cambios instituciones y conflictos políticos en el sistema educativo estatal, 1993-2003.

El estudio realizado sobre las transformaciones que la descentralización educativa federal de 1992 indujo en el sistema educativo estatal y de los conflictos que surgieron entre los actores involucrados –como objeto de investigación de esta tesis– muestra que su *aterrizaje* implicó ajustes al marco institucional local, tales como: la creación del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos (ISEP), la reestructuración de algunas áreas de la Secretaría de Educación y Bienestar Social y la promulgación de una nueva Ley Estatal de Educación.

Los actores pudieron acordar que se adoptara la descentralización educativa en la entidad, pero no así para que culmine el proceso de su implementación, principalmente porque el alto costo económico de dos de las prestaciones que tiene la sección estatal del SNTE lo impiden. La gestión de personal ha transitado de una relación muy conflictiva entre el gobierno y las secciones sindicales a otra caracterizada por nuevas formas de interlocución y negociación. Sobresalen la desconcentración municipal, la participación social y la planeación educativa, como elementos característicos de una nueva gestión educativa local. Hay tensiones en la gestión financiera intergubernamental, que dificultan un flujo adecuado de recursos de la Federación al gobierno del estado y los recursos condicionados (aportaciones federales) cada vez adquieren mayor importancia con respecto a los recursos no condicionados (participaciones federales), lo que podría ser un contrasentido al espíritu de la descentralización política en el país.

ABSTRACT

Decentralization of Education in Baja California: Institutional Changes and Political Conflicts in the State Educational System: 1993-2003.

This study on the modifications that the 1992 federal decentralization of education produced on the state educational system and the ensuing conflicts among the main protagonists reveals that the implementation of these modifications called for certain adjustments to the local institutional framework, such as the creation of the Institute of Educational and Pedagogic Services (Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos, ISEP), the restructuring of several departments at Education and Social Welfare Secretariat (Secretaría de Educación y Bienestar Social) and the enactment of the New State Education Law.

Those involved agreed to adopt the educational decentralization system in the state, but have opposed its full implementation mainly because of the high financial cost involving two of the benefits accorded to the state section of the SNTE, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (National Education Workers Union). Personnel management has shifted from a very conflictive relationship between government officials and the Union's sections to new forms of compromise and dialogue. The principal characteristics of this new local education administration are municipal decentralization, social participation and educational planning. Certain tensions in the inter-governmental administration, tend to interfere with the adequate flow of Federal resources to the State government, whereas the conditioned allocations (federal contributions) are becoming increasingly important vis-à-vis non-conditioned resources (federal contributions), which could work against the very spirit of the country's political decentralization.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I: FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN	25
1. La transición del centralismo a la descentralización en el federalismo mexicano	25
1.1. La centralización política y administrativa	25
1.2. El inicio del proceso de descentralización	30
1.3. Descentralización y relaciones intergubernamentales	33
2. Conceptualización de la descentralización	47
CAPÍTULO II: REFORMAS Y DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA	53
1. La descentralización dentro de las reformas educativas en América Latina	54
1.1. Las reformas educativas como respuesta a los desafíos del entorno	54
1.2. La descentralización dentro de las reformas educativas en América Latina	61
2. Los procesos de centralización y descentralización educativa en México	64
2.1. De la centralización a la descentralización educativa	64
2.2. La centralización y hegemonización del SNTE en el sistema educativo nacional	68
3. Modernización y descentralización educativa en México	73
4. Descentralización educativa y alternancia política local en México	82
CAPÍTULO III: ALTERNANCIA Y CAMBIOS EN EL CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE BAJA CALIFORNIA	87
1. Alternancia política y reestructuración administrativa	88
2. Los actores del conflicto educativo local: la nueva burocracia estatal y la vieja burocracia sindical	98
2.1. La nueva burocracia estatal	99
2.2. La vieja burocracia sindical	101
3. Alternancia política y transformaciones en el corporativismo local	106
3.1. Alternancia política y conflictos en la arena educativa local	106
3.2. Alternancia política y conflictos en las relaciones entre el gobierno estatal y el Sindicato de Burócratas	115
3.3. Alternancia política y transformaciones en el marco de interacción entre los actores: ¿nuevos roles, nuevas reglas del juego?	117

4. Alternancia política y conflictos en las relaciones intergubernamentales	122
CAPÍTULO IV: EL <i>ATERRIZAJE</i> DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN BAJA CALIFORNIA	130
1. Ratificación del ANMEB en Baja California y nuevas reglas del federalismo educativo	131
2. <i>Aterrizaje</i> del ANMEB y ajustes al marco institucional del sistema educativo de Baja California	142
2.1. Principales características de los servicios de educación básica	142
2.2. Ajustes al marco institucional del sistema educativo estatal	146
CAPÍTULO V: EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN BAJA CALIFORNIA	160
1. Dualidad institucional e integración del sistema educativo estatal	160
2. Descentralización educativa, conflictos en la gestión de personal y nuevas formas de interlocución	166
3. Elementos de la nueva gestión educativa: desconcentración municipal, planeación educativa y participación social	179
4. Descentralización y financiamiento educativo en Baja California	195
CAPÍTULO VI: BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN BAJA CALIFORNIA	223
Dificultades iniciales de la descentralización educativa	223
Hacia la integración del sistema educativo estatal	227
Perspectivas de la descentralización educativa y nuevas interrogantes	231
Referencias bibliográficas	234
Anexo I: Organigramas	255
Anexo II: Cuadros estadísticos	269

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

A principios de la década de los ochenta, la descentralización de los servicios sociales se convirtió en un eje importante de la reforma social del Estado promovida para hacer más eficiente la provisión de los servicios públicos, al mismo tiempo que se buscaba fortalecer los procesos de democratización en América Latina (Di Gropello, 1999).¹ Si bien formaba parte de un repertorio más amplio de medidas económicas y de cambio estructural adoptadas para hacer frente a la severa crisis económica que azotó a los países latinoamericanos a principios de esa década, los gobiernos de la región recurrieron a la descentralización, básicamente al suponer que ésta iba a favorecer la gobernabilidad democrática, una coordinación intergubernamental más eficiente en la implementación de las políticas redistributivas, el fortalecimiento de las haciendas públicas locales, una mayor participación ciudadana en la política y gobierno locales, entre otros objetivos (Finot, 2001).²

Aunque a nivel macro sus propósitos eran más bien generales, los tipos y grados de descentralización adoptados en América Latina tuvieron objetivos específicos en cada sector o nivel de gobierno en que se emprendieron. Por ejemplo, algunos esfuerzos de descentralización buscaban incidir que la oferta de los servicios educativos fuera más pertinente a las necesidades locales y mejorara la calidad educativa, y que —en última instancia— ello contribuyera a fortalecer la competitividad externa de los países de la región. Esto último es particularmente relevante ante los imperativos actuales de la globalización económica, ya que para ser competitivos en la captación de capital de inversión globalizado los países en vías de

¹ En la literatura pertinente se discuten los siguientes supuestos en la relación directa entre descentralización y reforma del Estado: *a*) la descentralización implicaría la reforma política e institucional del Estado, en cuanto a la redistribución de competencias entre poderes, el reforzamiento de las formas de representación y una reestructuración institucional de los gobiernos estatales y municipales; *b*) la descentralización permitiría el establecimiento de políticas de desarrollo equitativas y armónicas en términos territoriales, mediante la transferencia de recursos con base en políticas de planeación regional y local y de prestación de servicios públicos, y *c*) la descentralización supondría aliviar la pobreza y los grandes rezagos sociales, al promover condiciones mínimas de bienestar para la población local (Santín, 2004).

² Desde una perspectiva más general, la crisis fiscal, administrativa y de legitimidad que a principios de los años ochenta enfrentaba el otrora omnipotente Estado desarrollista y asistencialista (O'Connor, 1994; Aguilar, 1993) requirió de estrategias y acciones de naturaleza más estructural y de mayor alcance, que configuraron un proceso de reforma del Estado en América Latina caracterizado por la liberalización comercial, el desmantelamiento del sector paraestatal, recortes al gasto social, entre otras acciones (Mota, 1998; Bulmer-Thomas, 1998; Cordera, 1993).

desarrollo tendrían que modernizar sus sistemas educativos, elevar la calidad de la educación y diversificar la capacitación de su fuerza laboral (Carnoy, 1999).

Sin embargo, aunque fueron incorporados de manera prominente dentro de las reformas educativas emprendidas (Carnoy, 1996), los proyectos de descentralización han tenido diferentes resultados en los países latinoamericanos (Gajardo, 1999), tanto por la propia variedad de estrategias adoptadas como por la influencia de los contextos políticos y sociales de cada país en ello. Por ejemplo, en las arenas específicas de la política educativa han surgido diversas tensiones políticas e institucionales (Braslavsky, 1996; Tiramonti, 2001) que han limitado su eficacia y que las han reducido en muchos casos a simples reformas administrativas, muy distintas a las reformas políticas inicialmente propuestas por sus promotores.

La descentralización sectorial y social promovida por el gobierno mexicano en los años noventa se emparentó con las reformas latinoamericanas, la cual a su vez fue producto de un proceso de transición política del federalismo mexicano de más largo aliento que empezó en los años setenta, y que se manifestó más claramente a finales de los ochenta. Así, con la pérdida de la mayoría calificada (66%) del partido gobernante —el Partido Revolucionario Institucional (PRI)— en el Congreso mexicano en 1988, se erosionó seriamente el poder discrecional y omnímodo del presidente de la República —fincado en el predominio que este partido mantuvo durante décadas en el poder Legislativo—, alterando con ello significativamente la estructura presidencialista y monopartidista del sistema federal mexicano (Loaeza, 1994). En consecuencia, el gobierno salinista (1989-1994) tuvo que negociar con el resto de los partidos políticos representados en la nueva Legislatura federal pluralista para sacar adelante sus proyectos de reformas constitucionales, e incluso para hacer viable su propio programa de gobierno (Lujambio, 2000).

Posteriormente, como resultado de las elecciones federales de 1997, el PRI perdió la mayoría absoluta (50%+1) en la Cámara de Diputados, lo que implicó que la relación entre el poder Legislativo y el Ejecutivo se desarrollara bajo otras reglas del juego (Cansino, 1998). Esta situación inédita, involucró a la Cámara de Diputados a una nueva dinámica en su funcionamiento, caracterizada por la formación de coaliciones interpartidistas para integrar su gobierno interior y por el resurgimiento del poder Legislativo como un interlocutor y contrapeso real al poder Ejecutivo dentro del sistema federal mexicano (Becerra, 1998).

En ese sentido, la redistribución del poder entre las ramas Ejecutiva y Legislativa de la Federación por mandato del voto ciudadano fue tal vez uno de los resultados más importantes de la transición política del país en esos años, pero también quizás el golpe más contundente al omnímodo poder presidencial y a la forma personalista y arbitraria con que éste se venía ejerciendo hasta entonces (Hernández, 1994; Casar, 1999). Adicionalmente, con la alternancia política en el gobierno de Baja California, en 1989, y las sucesivas alternancias en otros gobiernos estatales y municipales durante la década de los noventa, dio inicio un proceso de transición democrática desde las regiones del país (Espinoza, 2000a), que ha ido transformando paulatinamente los ejes de estructuración de las relaciones entre los actores de la arena política local y *normalizando* las relaciones políticas e institucionales entre los gobiernos federal y locales en México.

En la dimensión institucional del federalismo mexicano también se dieron algunos cambios durante las últimas décadas, tendientes principalmente a disminuir el gran peso del gobierno federal dentro de un esquema de relaciones intergubernamentales presidencialista y centralista vigente hasta entonces. Si bien desde finales de los años setenta se había intentado con poco éxito poner en práctica acciones de desconcentración y descentralización, finalmente, durante la década de los noventa el gobierno federal pudo dar pasos más firmes al respecto. Mediante la firma del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal* (ANMEB) entre los actores institucionalizados de la arena educativa nacional, en 1992, el gobierno federal comenzó a promover más firmemente un proceso de descentralización sectorial, que posteriormente abarcó otros ámbitos de la coordinación intergubernamental durante la década de los noventa (López y Real, 2001; Fernández, 2004). La firma del ANMEB implicó una reorganización sustantiva del sistema educativo nacional (SEN), así como el fortalecimiento de los objetivos por mejorar la calidad educativa, la revaloración social de la actividad docente y un intento por redistribuir el poder político entre los gobiernos y los actores sindicales en el ámbito educativo local (Trejo, 1996). A la vez, como eje de un proceso de descentralización social, se instrumentó el *Programa Nacional de Solidaridad* (Pronasol), en 1989. La adopción de este programa indujo a una transformación sustantiva en la relación entre el gobierno y la sociedad, principalmente al apoyarse en una amplia e intensa participación social en la definición, cofinanciamiento y

realización de las obras sociales y de infraestructura que tienen un gran impacto comunitario (Rebolledo, 1993).

En un estudio pionero sobre la descentralización educativa, incluido en un trabajo que a su vez trata otros temas, que van desde los aspectos generales que describen el contexto de la transición del sistema educativo nacional (SEN) durante las últimas décadas del siglo veinte, la desigualdad, los aspectos financieros, la modernización, entre otros, Carlos Ornelas analiza la etapa de centralización del SEN y el rol desempeñado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en este periodo. El autor identifica en forma puntual los principales elementos que fundamentan la necesidad de la descentralización educativa, tales como: el fortalecimiento del federalismo, la disminución de la ineficiencia del sistema educativo nacional, la modificación de las relaciones históricas entre el Estado mexicano y el SNTE, entre otros, que en gran medida ayudan a comprender que los propósitos últimos de la descentralización eran ampliar la legitimidad del régimen y mejorar la eficacia del sistema educativo. Ornelas también encuentra que con todo y ser un proceso de grandes dimensiones y de implicaciones profundas para el SEN, la descentralización iniciada en 1992 no era una transferencia total. Pues, el gobierno federal sólo transfirió a los gobiernos estatales el personal, los recursos y los establecimientos con los que venía prestando los servicios educativos federales en los estados y en cambio retuvo los aspectos que de manera crucial fortalecen su función normativa, evaluativa y de asignación de recursos dentro del federalismo educativo, que en última instancia han implicado una recentralización del poder político en las instancias federales de la arena educativa nacional (Ornelas, 1998: 306-310).

A más de una década de que se firmara el ANMEB, el SEN sigue enfrentando grandes retos (Zorrilla, 2002) y aún persisten diversos problemas que impiden que el proceso de descentralización termine por *atterrizar* en varios estados de la República.³

³ Desde una perspectiva nacional, cabe mencionar entre los estudios que analizan a la descentralización educativa para identificar sus primeros impactos la publicación titulada: *Federalización e innovación educativa en México*, coordinada por María del Carmen Pardo. Esta publicación incluye cinco estudios generales, que ofrecen referencias históricas y conceptuales y el análisis del papel que han desempeñado los actores principales del sistema educativo nacional en el proceso; y cinco estudios de caso, que son reconstrucciones de la situación prevaleciente en los sistemas educativos de Guanajuato, Nuevo León, Aguascalientes, Chihuahua y Oaxaca. Asumiendo que favorecería la creación de espacios de autonomía en los estados y la generación de innovaciones que, en distintos planos, resultaran útiles para la optimización de los procesos en el sistema, tanto pedagógicos como de gestión, el estudio concluye que la descentralización educativa ha tenido efectos diferenciados en los estados. Así, reconociendo que aún subsisten problemas que impiden un mejor desempeño de los sistemas educativos estatales, la descentralización ha contribuido a la presencia de algunas dinámicas positivas en los estados, tales como: a) ha favorecido que el tema educativo pase a formar

Por ejemplo, los problemas que todavía se tienen para fusionar orgánicamente los subsistemas federal y estatales en un solo ente institucional en algunas entidades federativas (Barba, 2000). Asimismo, las tensiones y dificultades que se buscaban atenuar o eliminar dentro del federalismo educativo con la adopción del ANMEB aún persisten, como la escasa aportación financiera de algunos gobiernos estatales a educación con respecto al gobierno federal y la desigual proporción de recursos que cada estado destina a ello. En ese sentido, pese a que el gobierno federal se comprometió en la firma del ANMEB a exhortar a los gobiernos estatales que destinaban recursos modestos al sector educativo a que los incrementaran, poco se ha avanzado al respecto (Pardo, 1999).

Por su parte, el SNTE también se ha enfrentado a diversos conflictos derivados, tanto de la descentralización educativa como de su propia evolución como organización gremial, lo que además de poner en tensión su funcionamiento interno dificulta aún más el proceso, pues en tanto no se resuelvan o cuando menos se minimicen estas dificultades, de poco podrá contribuir el sindicato al avance del proyecto de descentralización educativa en el país. Al respecto, cabe mencionar que desde la firma del ANMEB, en 1992, se ha ido acentuando una contradicción entre su estructura estatutaria centralizada y la desconcentración *de facto* en su membresía y vida interna, ya que ante la pérdida de hegemonía de los maestros de primaria, la importancia numérica que han ido adquiriendo otros grupos de maestros dentro del SNTE —como los agrupamientos de ramos especializados— no ha sido debidamente reconocida en la estructura de representación establecida en sus Estatutos (Arnaut, 1999). Igualmente, si bien a partir de la firma del ANMEB formalmente los Comités Seccionales ya tendrían una mayor capacidad de negociación frente a los gobiernos estatales, el CEN del SNTE ha anulado *de facto* esta posibilidad, al centralizar la negociación sobre los aumentos salariales y las prestaciones económicas y sociales, considerados como asuntos vitales para el sindicato.

parte de la agenda de asuntos de interés para los gobiernos estatales, y *b*) ha permitido la reconfiguración de los actores, traduciéndose en la pérdida progresiva del papel protagónico que ha tenido el órgano central (SEP), los gobiernos estatales empiezan a tener un papel cada vez más relevante y el SNTE modifica paulatina y muy lentamente sus pautas de negociación tradicionales. En cuanto a la autonomía escolar y a su incidencia en los procesos técnico-pedagógicos, con claras diferencias entre ellos, los casos estudiados permiten afirmar que la propuesta descentralizadora apenas comienza a ser “gestionada” en los estados en relación con los aspectos formales, sin que haya descendido todavía a nivel escuela. Finalmente, los casos analizados presentan resultados más inerciales que de cambio drástico en el mejoramiento de los índices de eficiencia y equidad que una consecuencia directamente asociada a la descentralización (Pardo, 1999).

Por otro lado, aunque hasta cierto punto era previsible que las relaciones entre los actores nacionales y locales del sector educativo se transformaran y eventualmente que sus intereses entraran en conflicto, los conflictos fueron más intensos y visibles en los escenarios locales, donde de manera inédita el aterrizaje de la descentralización educativa coincidió con la alternancia política en los gobiernos estatales. Esto sucedió en Baja California, donde el PAN tomó el mando del gobierno estatal dos años antes de que se emprendiera la descentralización educativa en el país; y en Chihuahua, donde también el PAN llegó al poder en el gobierno estatal a pocos meses de que se firmara el ANMEB, en 1992.⁴ En el contexto local de ruptura de las reglas del juego corporativas, los conflictos se originaron básicamente por la confrontación de dos proyectos divergentes entre sí que cada actor reivindicaba, particularmente en lo relativo al funcionamiento de las instituciones educativas y al uso de los recursos. Así, mientras que los nuevos actores gubernamentales enfocaban la gestión de los recursos desde la perspectiva de la racionalización administrativa, los viejos actores sindicales asumían que el acceso y disfrute de los recursos públicos era una conquista “histórica” que debía defenderse a toda costa, sin cuestionarse necesariamente si ello era irracional o dispendioso desde el punto de vista de la gestión educativa.

Diversas implicaciones de la descentralización educativa en Chihuahua ya han sido analizadas desde la perspectiva local, a partir de lo cual algunos estudiosos han encontrado que la pérdida de la hegemonía panista en el Congreso chihuahuense obligó al gobierno estatal panista al cambio de Director de Educación (Aziz, 1996), quien tuvo que adoptar una actitud más conciliatoria en su trato con los actores

⁴ Los casos de Chihuahua y de Baja California se incluyen en una publicación titulada: *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*, coordinada por Víctor Alejandro Espinoza Valle, complementando otros estudios sobre el resto de los estados fronterizos: Sonora, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Los estudios presentan una visión regional del proceso de descentralización educativa, pretendiendo ofrecer las bases para evaluar los alcances del proceso a nivel nacional. A partir de la proposición de que se trata de un proceso inconcluso y más cercano a una delegación de funciones administrativas, los trabajos ponderan dos dimensiones básicas: la recepción de recursos —humanos y financieros— y el cambio institucional —las adecuaciones a la estructura gubernamental estatal para llevar a cabo dicha recepción. Entre algunas de las conclusiones del estudio, cabe destacar que la descentralización presenta similitudes y diferencias: a) como variable de contexto, la alternancia política presentada en los estados de Baja California, Chihuahua y Nuevo León, ha sido fundamental para explicar el derrotero de la descentralización educativa; b) en los estados de Sonora y Tamaulipas, la descentralización fue favorecida por la anuencia de las autoridades educativas estatales para su implementación y se ha desenvuelto en un ambiente de relativa armonía entre los actores involucrados; c) respecto al cambio institucional, en los estados de Chihuahua, Sonora, Coahuila y Tamaulipas se crearon dependencias encargadas de fusionar los servicios educativos; mientras que en Baja California y Nuevo León, continúan funcionando dos dependencias que brindan dichos servicios, cuya fusión no se ha logrado todavía hasta la fecha (Espinoza, 1999).

sindicales, generando con ello la posibilidad de que se promoviera la descentralización educativa en la entidad sobre bases más objetivas y menos conflictivas (Calvo, 1999). El caso de Baja California, por su parte, ha atraído fuertemente la atención de Víctor Espinoza, quien ha analizado la descentralización en esta entidad como eje de la modernización educativa en el país. A partir de ello, el autor ha identificado la ambivalencia en que se mueve el proceso de descentralización a nivel local, pues si bien el gobierno federal, por un lado, traspasó la administración y los conflictos al gobierno estatal, por el otro, sigue reservándose el control de las políticas sustantivas y los recursos económicos (Espinoza, 1999). Asimismo, el autor ha destacado que la transferencia de los servicios educativos al gobierno de Baja California se dio en un contexto de alternancia política, encontrando que las posiciones adoptadas por los actores locales al respecto han sido determinantes en el proceso (Espinoza, 2000a). Pues, desde el punto de vista del gobierno estatal, la transferencia ha sido onerosa para el sistema educativo estatal, aceptándolo sin mucho interés (Espinoza, 1999); mientras que los actores sindicales adoptaron una actitud de rechazo a las acciones del gobierno estatal, particularmente las que se orientaban supuestamente a fragmentar la hegemonía del SNTE en el ámbito local, con las modificaciones propuestas a la *Ley del Servicio Civil* (Espinoza, 1997).

Espinoza también explora las percepciones del magisterio estatal respecto a la descentralización educativa, cuyo principal hallazgo es que la mayoría de los encuestados no percibe de manera inmediata sus beneficios y, en consecuencia, tienen una valoración negativa sobre el proceso (Espinoza, 1999). Empero, a pesar de la relevancia de sus estudios pioneros sobre el caso de Baja California, éstos se han centrado en una descripción y análisis generales de los conflictos surgidos entre las secciones sindicales y el gobierno del estado en torno al proceso y entre éste y el gobierno federal respecto a los recursos fiscales, todo ello en el marco de las condiciones políticas generadas por la alternancia política.

Objeto de estudio

A partir de estos antecedentes, en la presente investigación se propone como objeto de estudio las transformaciones que la descentralización educativa —pactada en la ratificación del ANMEB en diciembre de 1992— indujo en el sistema educativo estatal y en las relaciones entre los actores institucionalizados de la arena educativa en Baja California y los conflictos que de allí surgieron y que han mantenido en tensión al

sector educativo, durante la década de los noventa.⁵ Un aspecto importante a reconstruir en el estudio de la descentralización educativa en la entidad son sus avances y limitaciones, así como los conflictos derivados tanto de su *aterrizaje* como de la gestión educativa que inciden sobre lo inconcluso del proceso.

El objeto de estudio propuesto se relaciona con el contexto local que lo ha condicionado. Debido a que se adoptó en un escenario políticamente enturbiado por los conflictos previamente suscitados entre los actores locales, a consecuencia de la alternancia política, los cambios políticos e institucionales del contexto en que aterrizó la descentralización educativa en Baja California pueden ser importantes en su análisis y comprensión. A la vez, el estudio sobre la descentralización en la entidad también puede ser pertinente si se inscribe dentro del debate actual sobre la redefinición del federalismo en México. Se asume que las negociaciones para la ratificación del ANMEB en la entidad revitalizaron el ejercicio político del federalismo: la disputa del gobierno estatal contra la Federación por mayores recursos para educación cuestionó medularmente el carácter supuestamente equitativo del federalismo fiscal. Finalmente, las circunstancias políticas e institucionales que rodean al financiamiento educativo pueden ser importantes para entender la dinámica de la descentralización educativa en la entidad.

A partir de lo anterior, se plantea como objetivo general de la presente investigación comprender y valorar el proceso de descentralización educativa en Baja California, en el contexto particular de la alternancia política local y de las nuevas condiciones políticas e institucionales que caracterizaban al contexto nacional durante la década de los noventa. Este objetivo general comprende, a su vez, otros dos objetivos específicos, que son: 1) identificar las principales características institucionales del proceso de descentralización educativa dentro de las transformaciones al marco normativo y en el entramado institucional del sistema educativo estatal, y 2) caracterizar los conflictos y consensos que condicionaron la dinámica y desenlace de la descentralización educativa en la entidad.

El proceso de descentralización se analizará en tres fases. La primera, que comprende entre 1990 y 1992, que puede denominarse como el periodo de los

⁵ Si bien el objeto de estudio se acota espacialmente a lo acontecido en torno a la descentralización educativa en Baja California, también se revisará bibliografía e información estadística disponible sobre otras entidades del país, a fin de poder destacar en lo posible las características específicas de la entidad al respecto. Además, aunque de manera general se cubre la década de los noventa, en algunos aspectos relacionados con la gestión educativa y los aspectos financieros se amplía el periodo de análisis hasta 2004.

conflictos derivados de la alternancia política y que fue cuando se dieron los enfrentamientos más fuertes entre los actores gubernamentales y sindicales de la arena educativa local y, en particular, durante los primeros meses de 1992, en que se dieron los contactos iniciales entre los actores federales y estatales para explorar la posibilidad de impulsar la descentralización educativa en Baja California. Esto puede ser particularmente interesante por el reposicionamiento observado en el comportamiento de los actores locales, quienes tenían serias confrontaciones políticas entre sí. La segunda fase, que abarca desde mediados de 1992 hasta finales de 1995, que puede considerarse como el periodo de aterrizaje de la descentralización educativa y en el cual se distinguen dos subperiodos: a) de mayo a diciembre de 1992, cuando se dieron las negociaciones para el aterrizaje del ANMEB en la entidad, y b) de diciembre de 1992 hasta finales de 1995, que fue cuando se creó el Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos (ISEP) de Baja California, se realizaron cambios en la estructura organizacional de la Secretaría de Educación y Bienestar Social (SEBS) del gobierno del estado y se promulgó una nueva Ley Estatal de Educación. La tercera fase, que puede denominarse como de implementación de la descentralización, que dio inicio en 1998 y que se mantiene abierta hasta la fecha, que fue cuando se decidió fusionar la figura del titular de la SEBS y del Director General del ISEP en una sola persona y se creó una dependencia *ad hoc* dentro del Instituto, que se encargaría de la realización de estudios y diagnósticos necesarios para la fusión de los subsistemas educativos federalizado y estatal y de promover la desconcentración administrativa y educativa hacia las delegaciones municipales del sistema educativo estatal.

Enfoques teóricos

El estudio sobre la descentralización educativa se ubica dentro del proceso de transición política del sistema federal mexicano, que ha evolucionado de una estructura política e institucionalmente monolítica, fuertemente centralista, corporativista y presidencialista a otra más plural y descentralizada, si bien lento y diverso en sus resultados concretos. A su vez, la exploración sobre esta transición se enfoca desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales, la cual busca trascender la visión juricista predominante sobre la arquitectura de gobiernos en la Federación y sus competencias (Agranoff, 1997). En particular, se retoman algunos de los elementos de este enfoque, tales como: a) el reconocimiento y análisis de las

interacciones entre todas las instituciones y órdenes de gobierno del sistema federal, así como entre éstos y las organizaciones sociales y privadas; *b*) el énfasis puesto en el proceso de formulación e instrumentación de las políticas dentro del federalismo, planteando preguntas orientadas a fines y medios en su consecución y contribuyendo a elegir la mejor opción entre las políticas públicas disponibles, y *c*) aunque el concepto de relaciones intergubernamentales no contiene distinciones jerárquicas entre los órdenes de gobierno, sí reconoce la existencia de conflictos y de una subordinación *de facto* entre ellos (Wright, 1997).

Desde este enfoque, se pueden analizar los conflictos protagonizados por los actores gubernamentales estatales y federales en los distintos ámbitos de su interacción, como consecuencia de la alternancia política ocurrida en 1989 en Baja California. Así, como un hecho inédito en la historia política regional reciente, la alternancia política afectó la tradicional relación corporativa y personalista entre el gobierno federal y el estatal en la entidad. En consecuencia, los conflictos más fuertes se suscitaron en los espacios de poder y más sensibles en las relaciones entre los actores, los cuales son: *a*) en el ámbito político-electoral, donde el primer gobierno panista criticó duramente el Padrón Electoral federal al no garantizar desde su punto de vista la transparencia y credibilidad en las elecciones; *b*) en el ámbito de la política social, donde el gobierno de la alternancia tuvo un fuerte enfrentamiento con el gobierno federal por la clientela social y por la presencia de los programas sociales federales en abierta competencia con los estatales; *c*) en las relaciones fiscales intergubernamentales, donde el gobierno estatal cuestionó vigorosamente lo que consideraba un esquema inequitativo de asignación de los recursos fiscales participables a la entidad, así como la insuficiencia de los recursos que la Federación le *regresa* por la vía de las participaciones federales para el financiamiento de las acciones de gobierno, y *d*) en el ámbito del federalismo educativo, en el cual la nueva administración estatal panista ha cuestionado la limitada transferencia de facultades en la descentralización educativa.

Las relaciones intergubernamentales también aluden al conjunto de las transacciones cotidianas o relaciones informales que se articulan entre los actores gubernamentales en la dimensión operativa del federalismo, es decir, la gestión intergubernamental. Este concepto podrá ser útil en esta investigación, al retomar dos de sus características, que son: *a*) la gestión intergubernamental, que constituye el mecanismo de funcionamiento real del sistema federal, incluyendo perspectivas

estratégicas que buscan explicar el cómo y el porqué de los cambios interjurisdiccionales, así como también aporta ciertas directrices para el comportamiento de los actores dentro del sistema, y *b*) la gestión intergubernamental, que destaca el rol estratégico de los actores en su interacción mutua, lo que enfatiza los contactos y el desarrollo de redes de comunicación entre ellos y la búsqueda de soluciones conjuntas a los problemas derivados de la coordinación y cooperación intergubernamental (Agranoff, 1997).⁶

Desde la perspectiva de la gestión intergubernamental se estudian los procesos institucionales y administrativos en marcha en Baja California, pese a los conflictos en la esfera política de las relaciones intergubernamentales. Con este enfoque se analizan algunos temas de la coordinación y cooperación intergubernamental dentro del proceso de descentralización educativa en la entidad, tales como: *a*) más allá de los compromisos políticos adquiridos en la firma del ANMEB, los actores involucrados en los procesos operativos de la coordinación intergubernamental tuvieron que sentarse a revisar en detalle los aspectos jurídicos, financieros, administrativos y técnicos para la adopción de la descentralización educativa, y *b*) una vez definidos y acordados estos aspectos, la interacción entre los actores gubernamentales federales y estatales siguió su curso, aunque ahora en el marco de las nuevas condiciones generadas por la alternancia política y la descentralización, lo que se expresa en la coordinación intergubernamental para el suministro de los recursos, la evaluación de los servicios transferidos, la operación de los programas educativos federales, entre otras expresiones.

Si bien desde estas perspectivas se reconoce la importancia de las organizaciones y los actores en la estructuración de las relaciones intergubernamentales, en este caso se pone mayor énfasis en los aspectos funcionales de la interacción, y no tanto en la eventual influencia que el conjunto de reglas que norman el funcionamiento organizacional puedan tener en la adopción de estrategias y determinados cursos de acción por parte de los actores (Serna, 2001), por lo que parece pertinente retomar aquí algunos planteamientos neoinstitucionalistas para ampliar el panorama teórico desde el cual abordar el estudio

⁶ Por lo general se toman por términos similares, pero en la literatura especializada se aclara que la coordinación y cooperación no significan exactamente lo mismo. Así, mientras que la *coordinación* se define como el proceso donde dos o más organizaciones crean y/o usan las reglas de decisión existentes para hacer frente a sus tareas compartidas de manera conjunta; en la *cooperación* se dan relaciones deliberadas entre organizaciones autónomas que se unen para la realización de fines individuales (Rogers, 1982).

de los fenómenos aludidos. Desde este enfoque, las organizaciones se componen de reglas o normas que coordinan la interacción entre los actores (Ayala, 1999) y condicionan su comportamiento estratégico. Con esto, se les reconoce un rol central dentro de las organizaciones, ya que una interacción previsiblemente caótica entre los actores se vuelve menos incierta en un ambiente coordinado por las reglas (March, 1997).

En ese sentido, vistas como el conjunto de reglas que coordinan la interacción, las instituciones proveen información, oportunidades e incentivos a los actores interactuantes en la elección de sus estrategias, por lo que los resultados de la interacción pueden explicarse mejor a través de las decisiones estratégicas de los actores (Colomer, 2001; Romero, 1999). No obstante, las reglas también pueden limitar una interacción, ya que en un escenario donde imperan reglas restrictivas, los actores tienen dificultades para lograr los mejores resultados en sus cometidos. En este caso, las negociaciones pueden volverse cada vez más complejas en cada interacción y conforme aumenta el número de participantes, pero sobre todo por el poder que puede tener un actor para inclinar la balanza a su favor. De esto último, se infiere que las instituciones también pueden predisponer a los actores al conflicto, principalmente cuando afectan la distribución de los beneficios obtenidos de negociaciones previas (Knight, 1998).

A partir de estos planteamientos, se aborda el estudio de los conflictos y tensiones que también surgieron entre los actores locales en Baja California, producto de la alternancia política y de la descentralización educativa, principalmente en los siguientes aspectos: *a)* la ruptura de las reglas de la interacción corporativa, que predispuso a los actores a la confrontación por sus visiones opuestas sobre el funcionamiento de las instituciones educativas locales y el uso de los recursos. Este aspecto podrá ponerse de relieve en el análisis del *Programa de Reestructuración Administrativa* adoptada por el primer gobierno panista en la entidad, tanto porque éste fue un intento de redistribución de recursos y de redefinición de prioridades dentro de las dependencias de gobierno involucradas, como porque su adopción provocó una fuerte oposición de los líderes sindicales que percibieron en ello que sus conquistas y canonjías estaban en riesgo, y *b)* el reposicionamiento estratégico de los actores en el desarrollo de los acontecimientos, dentro de un cambiante contexto político nacional y local en que se desarrollaron. Esto podrá reconocerse en el transcurso de la adopción del mencionado *Programa de Reestructuración* y en otros

reposicionamientos estratégicos de los actores en la arena educativa local, como los observados en el desarrollo de los conflictos que condujeron al cambio del primer Secretario de Educación de la administración rufista por otro en la entidad, las negociaciones para la firma del ANMEB y en el debate desatado en torno a la aprobación de la nueva *Ley Estatal de Educación*.

El concepto de cambio institucional forjado dentro del enfoque neoinstitucionalista también puede ser útil a los propósitos de la presente investigación, el cual se entiende como un proceso permanente de evolución de las instituciones —inclusive a veces muy lentamente— para ajustarse a las transformaciones de su entorno, destacándose en este caso la influencia de los factores ambientales en ello (Scott, 1999). No obstante, en el transcurso del tiempo, las organizaciones también desarrollan determinadas inercias internas que refuerzan su resistencia a las presiones del entorno para su transformación (Hall, 1983), llegando incluso a obstaculizar su sustitución por otras, como efecto de los incentivos inherentes a las inercias (Colomer, 2001). Por ello, el resultado final de un proceso de transformación institucional no siempre es el deseado por sus promotores, sino más bien producto de las negociaciones entre los actores y de las resistencias internas de las instituciones al cambio. Esto puede servir de marco de referencia para el análisis de las transformaciones organizacionales y funcionales inducidas por la alternancia política y la descentralización educativa en la SEBS, los procesos institucionales generados a partir de la creación del ISEP y la promulgación de la nueva Ley Estatal de Educación, asumiendo estos elementos como algunas expresiones del cambio institucional dentro del sistema educativo estatal.

Dimensiones de análisis y preguntas de investigación

La presente investigación se desarrolla a partir de la proposición general de que a más de una década de haberse firmado el ANMEB en Baja California, mediante la firma de los *Acuerdos Estatales* entre los actores nacionales y locales, la fase de implementación del proceso de descentralización educativa aún se encuentra inconcluso en la entidad, tanto porque los factores del contexto político nacional y local condicionaron su dinámica y desenlace, como porque se han presentado conflictos y tensiones en la arena educativa local que han incidido en ello. Partiendo de este planteamiento general, se intentará reconstruir algunas de las siguientes dimensiones del objeto de estudio propuesto.

Una primera dimensión a reconstruir son los conflictos que surgieron entre el gobierno federal y el estatal, como producto de la alternancia política en el gobierno del estado, debido a la ruptura de los ejes políticos e institucionales estructurantes de una relación jerárquica entre ambos órdenes de gobierno, a los que puede referirse como *conflictos intergubernamentales*. En el desarrollo de la investigación se buscará reconstruir esta dimensión al tratar de dar respuesta a la siguiente interrogante: ¿cuáles fueron las principales expresiones de los conflictos suscitados entre el gobierno federal y el primer gobierno panista en Baja California, que pueden asumirse como condicionantes de la dinámica y desenlace de la descentralización educativa?

Una segunda dimensión a analizar son los conflictos y tensiones generados entre los actores de la arena educativa local, que pueden considerarse como *conflictos interburocráticos*, derivados igualmente de la ruptura de los ejes políticos e institucionales del corporativismo local. Se buscará reconstruir esta dimensión al tratar de responder a las siguientes interrogantes: ¿cuáles fueron los conflictos suscitados en las relaciones entre los actores gubernamentales y sindicales locales, producto de la alternancia política, que sirvieron de contexto a las negociaciones para la descentralización educativa en Baja California? ¿cómo se desarrollaron y cuáles fueron los principales resultados de estas negociaciones?

Una tercera dimensión sobre la que se puede trabajar son las transformaciones que la descentralización indujo en el entramado institucional del sistema educativo estatal (SEE), las cuales pueden entenderse como parte de los cambios institucionales aquí ocurridos. Si bien estos cambios también se realizaron en otros estados del país, en el caso de Baja California se trata de analizar las tensiones y conflictos generados en la coincidencia entre dos proyectos de gobierno en torno a la reestructuración organizacional y funcional del marco institucional de la acción educativa en la entidad: la descentralización educativa del gobierno federal y la modernización de la gestión pública del gobierno estatal. Esta dimensión institucional de las implicaciones locales de la descentralización educativa podrá reconstruirse, al tratar de responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles y cómo fueron las principales transformaciones que indujo la descentralización educativa en el marco institucional y normativo del sistema educativo en Baja California? ¿cuáles son los principales avances de la descentralización educativa en la entidad?

En una última dimensión, también se pueden identificar y analizar los principales aspectos que han caracterizado a la gestión educativa durante el largo

proceso de implementación de la descentralización educativa en la entidad, derivados tanto de la dinámica del propio proceso como del funcionamiento del SEE. En este caso, se trata de identificar posibles indicadores de una nueva gestión educativa: redefinición de procesos, nuevas formas de administración de personal, recursos, programas, etc., que permitan apreciar la forma en que funciona el sistema educativo estatal a pesar de sus tensiones y conflictos inherentes, particularmente en las áreas de planeación y desconcentración educativas y de promoción de la participación social en la educación. Esta dimensión podrá reconstruirse intentando dar respuesta a las siguientes preguntas de investigación: ¿cómo se ha hecho frente a los asuntos que quedaron pendientes de resolverse en la negociación para la descentralización educativa en Baja California? ¿cómo se resuelven los conflictos que se presentan periódicamente en las negociaciones salariales y sobre las prestaciones entre el gobierno estatal y las secciones locales del SNTE? ¿cuáles son las principales características asumidas por el financiamiento educativo en el marco de la descentralización educativa en la entidad?

Fuentes de recopilación y análisis de la información

En la reconstrucción del nuevo contexto político y social local generado a partir de la alternancia política se recurrió de manera importante a los estudios parciales realizados sobre las distintas dimensiones del objeto de estudio. Apoyándose en la información descrita en estos estudios, se elabora un argumento que busca ser más integral, con la finalidad de tener una visión de conjunto sobre las nuevas formas de interacción entre los actores, el cambio en las reglas del juego y la transformación de la propia estructura de relaciones entre los actores. Por su parte, la reconstrucción de los cambios institucionales realizados en tres secretarías analizadas: la Secretaría de Educación y Bienestar Social (SEBS), la Secretaría de Finanzas (Sefin) y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado (SAHOPE), se basó en la información contenida en diversos documentos oficiales: informes de gobierno, presupuestos de egresos del gobierno estatal, reglamentos internos de las secretarías mencionadas y otras publicaciones oficiales.⁷

⁷ El análisis de los cambios observados en la Secretaría de Finanzas (Sefin) y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado (SAHOPE) es parte del argumento de que la alternancia política en el gobierno del estado implicó una transformación sustantiva del marco institucional local, que se analiza en el tercer capítulo de la tesis.

En los tres últimos capítulos, se utilizó con distinto grado de intensidad la información derivada de entrevistas semi-estructuradas realizadas a diversos funcionarios del sistema educativo estatal, las cuales fueron audiograbadas durante la entrevista para tratar de recuperar lo más fielmente posible la opinión de estos actores claves de la descentralización y de la gestión educativa. Asimismo, la reconstrucción de los conflictos protagonizados por los actores de la arena educativa local se hizo en base a la información obtenida principalmente de dos periódicos locales: *Cambio y El Mexicano*, la cual se organizó en fichas hemerográficas fechadas en el periodo para su análisis y utilización. Finalmente, también se recurrió de manera importante a los datos estadísticos publicados por el gobierno del estado. Los datos cuantitativos sobre los recursos de financiamiento se recopilaron de las fuentes históricas y actuales del sistema educativo estatal, los cuales una vez vaciados en cuadros estadísticos y deflactados a precios constantes del 2000, se procedió a su utilización a partir de análisis de tendencias, proporciones porcentuales y a su presentación gráfica. En un intento por tener un acercamiento a los datos sustantivos del quehacer educativo en la entidad, se analizaron los informes de gobierno y otros documentos oficiales, utilizando un rudimentario procedimiento de análisis de contenido, mediante el cual se trató de darle seguimiento a la evolución de algunos temas educativos relevantes durante la década de los noventa.

Estructura del trabajo

Bajo el título de *Federalismo y descentralización*, en el primer capítulo se hace una revisión general de la literatura pertinente, a partir de dos objetivos específicos: 1) revisar la historia contemporánea del sistema federal mexicano para identificar algunas de las características generales de su tendencia a la centralización aguda y las características específicas de las distintas fases del proceso de descentralización, enfatizando el cambio en las relaciones intergubernamentales en un régimen corporativo y presidencialista, y 2) revisar los principales elementos conceptuales de la descentralización y de sus distintas formas y grados, a fin de que puedan retomarse en el análisis de los fenómenos a estudiar.

Titulado como: *Reformas y descentralización educativa*, en el segundo capítulo se ofrece un análisis sobre la descentralización educativa en el marco de las reformas educativas emprendidas en América Latina y en México, a partir de la década de los noventa. Así, en un primer apartado se busca identificar la importancia que ha tenido

la descentralización educativa dentro de estas reformas y cuáles han sido los conflictos y tensiones que ha enfrentado, así como algunos de sus resultados. En un segundo apartado, se analiza la experiencia mexicana respecto a la descentralización, en donde se destacan las principales implicaciones del proceso de centralización-descentralización del sistema educativo nacional sobre las relaciones entre los órdenes de gobierno de la Federación mexicana y las relaciones corporativas entre los actores gubernamentales y sindicales y en la evolución del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. En un tercer apartado, se analiza el proceso de descentralización educativa en el marco de la política de modernización económica y política del gobierno mexicano, destacando la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) y los cambios en los mecanismos de coordinación intergubernamental para el financiamiento educativo en México. Por último, como una introducción preliminar sobre las experiencias pioneras al respecto, en una cuarta sección se destaca la coincidencia entre descentralización educativa y alternancia política en Baja California y Chihuahua, como un acontecimiento inédito en el país y que sirve de contexto al estudio de caso.

En el tercer capítulo, titulado como: *Alternancia y cambios en el contexto político e institucional de Baja California*, se estudian las principales implicaciones de la alternancia política en la entidad, cuya relevancia radica en que no sólo alteró los ejes políticos e institucionales de las relaciones entre los actores gubernamentales federales y estatales y entre los propios actores de la arena educativa local, sino que también al romperse las antiguas reglas del juego corporativas, contribuyó al reposicionamiento de los actores en la adopción de nuevas estrategias y formas de interlocución, tanto en las negociaciones para el aterrizaje de la descentralización educativa como en las negociaciones salariales. En el capítulo cuarto, que se ha titulado como: *El aterrizaje de la descentralización educativa en Baja California*, se analizan las negociaciones previas a la transferencia de los servicios educativos federales al gobierno estatal y las características relevantes de los nuevos actores surgidos de la alternancia política, quienes confrontan distintas visiones y estrategias de interlocución y negociación en el proceso de descentralización. A partir de ello, se buscará indagar si realmente son nuevos actores o sólo han cambiado sus estrategias a partir de sus nuevos roles en la arena educativa nacional y local.

Con el título de: *El proceso de la descentralización educativa en Baja California*, en el capítulo quinto se analiza el proceso de descentralización educativa

posterior, tratando de reconstruir sus siguientes dimensiones: 1) las implicaciones de la descentralización en la gestión educativa, que se analiza en la integración orgánica de los subsistemas educativos y la dualidad institucional generada en el SEE a raíz de la creación del ISEP; 2) los problemas suscitados en la gestión de personal, en donde se analizan los conflictos protagonizados por los actores involucrados en torno a los asuntos que quedaron pendientes de resolverse en la transferencia y los conflictos periódicos que se generan en la negociación de los aumentos salariales y de prestaciones económicas y sociales; 3) algunos aspectos de la nueva gestión educativa, particularmente en cuanto a la planeación educativa, promoción de la participación social en la educación y desconcentración de los servicios educativos al ámbito municipal, y 4) las tensiones generadas alrededor del financiamiento educativo, en donde se analizan las principales características y tendencias de las cifras sobre gasto e inversión educativa en la entidad. Finalmente, en un sexto capítulo se exponen las principales conclusiones del estudio, destacando algunos elementos que permitan poner en perspectiva la relevancia del caso bajacaliforniano en el contexto general de la descentralización educativa en el país.

CAPÍTULO I

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

Introducción

A diferencia de los sistemas centralizados, los gobiernos subnacionales que conforman a los sistemas federales idealmente gozan de autonomía política e institucional respecto al gobierno nacional (federal). Sin embargo, en la práctica, muchos sistemas federales tendieron a la centralización política y administrativa, debido a la influencia de los factores del entorno político, social y cultural en su evolución histórica. Esta centralización distorsionó la naturaleza del arreglo federal, llevándolo a su funcionamiento ineficiente y a sus rasgos inequitativos. Por ejemplo, en el caso de México, se dio un fuerte predominio político del presidente de la República sobre el resto de los actores políticos y sociales, por un lado, y (hasta finales de los años ochenta del siglo veinte) una virtual subordinación política e institucional de los gobiernos estatales al gobierno federal, por el otro.

En este contexto, se analizan los procesos de centralización y descentralización del federalismo mexicano para tratar de entender la paradoja de que funcionara *de facto* como un sistema centralizado a pesar de ostentarse como un sistema federal. Para ese análisis, este capítulo se ha dividido en dos secciones. En la primera se examina la centralización y descentralización del sistema federal mexicano, visto en el largo plazo; en la segunda se revisan los conceptos desarrollados en la literatura sobre las formas y grados de descentralización, con el objetivo de reunir algunos elementos que sirvan de referentes teóricos al estudio de los fenómenos aludidos.

1. La transición del centralismo a la descentralización en el federalismo mexicano

1.1. La centralización política y administrativa

El actual sistema federal mexicano tuvo sus orígenes en 1917, cuando sus mecanismos y principios de estructuración y preservación se establecieron en una Constitución federal, que puede considerarse a su vez como uno de los productos políticos más importantes de la Revolución Mexicana de 1910. Así, en la Carta Magna hay una definición clara de los poderes que a partir de entonces conforman a la Federación mexicana: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, así como el

reconocimiento de los dos órdenes de gobierno, políticamente soberanos, que estructuran al Pacto federal: el gobierno federal y los gobiernos estatales, a los que se agregarían desde 1983 los gobiernos municipales, si bien estos últimos subordinados políticamente a los poderes Ejecutivo y Legislativo estatales.

A partir de esta estructuración sancionada por la Constitución Política de 1917, el sistema federal mexicano fue evolucionando hacia su consolidación e institucionalización política, cultural y social, tanto frente a la sociedad mexicana como en referencia a otros sistemas federales del mundo. Sin embargo, una combinación *sui géneris* de sus elementos estructurantes, surgida de una compleja red de interacciones entre sus actores e instituciones, condujo a su aguda centralización política y administrativa durante el periodo posrevolucionario, la cual se busca caracterizar en la siguiente sección.

Junto con el control militar y el sometimiento de los grupos beligerantes regionales, así como con la creación de las centrales obreras y campesinas, los promotores del nuevo Estado posrevolucionario mexicano desarrollaron y consolidaron una estructura administrativa y burocrática (que se concretó, por ejemplo, en la Secretaría de Educación Pública y en el Banco Nacional de Obras y Servicios), que garantizara la implementación de las políticas, programas y acciones del gobierno federal en el territorio nacional.

Aunque desde 1920 el poder político-militar se encontraba centralizado *de facto* en la institución presidencial —como caudillo revolucionario—, fue durante el periodo del Maximato (1928-1934) cuando el Estado mexicano enfrentó el reto de institucionalizar políticamente la competencia electoral por la presidencia de la República. Esto llevó a la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929, con lo que dio inicio formalmente la centralización del sistema político mexicano. El PNR fue la primera organización política formal que agrupó al conjunto de caudillos regionales y locales, a la vez que incorporó en su estructura diversas organizaciones sociales y sindicales que participarían en el naciente corporativismo estatal mexicano.

La creación del PNR como partido oficial fortaleció la figura del presidente de la República como jefe político y gran decisor en la sucesión presidencial, lo que originó la consolidación del presidencialismo constitucional en la década de los treinta (Córdova, 1997). Además, durante el gobierno cardenista (1934-1940) se constituyeron formalmente los sectores del partido oficial: el militar, el obrero y el

campesino (posteriormente, en 1940, se agregó el popular y desapareció el militar). A la vez, se afianzó y amplió el papel económico y social del Estado mexicano, con la creación de nuevas dependencias y la reorganización de las existentes (Rives, 1984), lo que generó un aumento espectacular de la burocracia federal, al pasar de 113 mil trabajadores a 191 mil, que representó un aumento del 70% (Merino, 1992). Con ello se crearon las condiciones materiales para la consolidación del esquema de interacción corporativa entre los actores involucrados.

Hacia finales del gobierno cardenista, ya era evidente la acumulación de amplios poderes y facultades en la presidencia de la República. Si bien desde los tiempos de la Revolución, por ejemplo, los recursos militares a disposición del presidente eran vastos, para 1938 ya contaba con las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional —que ahora es la Policía Federal Preventiva— para la defensa interior y exterior del país, así como con facultades extraordinarias para declarar la guerra a cualquier país con sólo la aprobación del Senado de la República. Para entonces la Secretaría de Gobernación le servía para dirigir y enterarse de los aspectos más importantes de la política interna del país, por lo que su posición era ventajosa respecto al resto de los actores políticos. Por conducto del procurador general de la República, el presidente también decidía si ejercitaba o no la acción penal contra los inculcados de algún delito, entre otras expresiones de su poder (Orozco, 1988).

El presidente de la República ejerció desde entonces una serie de facultades metaconstitucionales o *de facto* que contribuyeron a fortalecer su predominio político sobre el resto de los poderes de la Federación y sobre los gobiernos estatales, que era virtualmente absoluto hasta 1989, cuando el PRI (el antiguo PNR) perdió la gubernatura de Baja California frente al PAN. Así, desde la fundación del PNR y su consolidación como partido oficial, el presidente de la República no sólo se convirtió en su máximo jefe político sino también en el gran decisor, pues así como tenía la facultad de designar a su sucesor también podía decidir sobre las candidaturas a las diputaciones federales, al Senado y a los cargos políticos locales más importantes, comenzando por las gubernaturas (Carpizo, 1998; Espinoza, 1996; Cordera, 1996). De igual forma, las relaciones del presidente de la República con los líderes de las organizaciones sociales y sindicales corporativas lo colocaron en el centro de las negociaciones políticas y laborales más importantes del país, lo que se dio a su vez en el marco de una estructura compuesta por la multitud de dependencias articuladas en torno a la política social del gobierno federal, cuyo funcionamiento reproducía un

proceso crucial dentro del sistema político mexicano: el intercambio de bienes y servicios públicos por apoyo electoral.

Entre los gobiernos de la “federación” también se desarrolló una relación centralista y apegada al presidencialismo con base en reglas informales que han condicionado las relaciones intergubernamentales. Como se mencionó, siendo el líder real del partido, el presidente de la República tenía la capacidad discrecional de designar candidatos a la gubernatura y de removerlos en caso de conflictos. Asimismo, a pesar del requisito de residencia para ciertos puestos estatales y municipales y de las restricciones que existían para quienes ocupaban cargos en la administración pública federal, siempre existía la posibilidad de que el presidente impusiera a algún candidato desde el centro (Díaz, 1995).

En las distintas etapas del proceso posrevolucionario, diversas facultades y atribuciones se fueron concentrando en la institución presidencial, con el consiguiente predominio político del gobierno federal sobre los gobiernos locales y la hegemonía del presidente de la República en la estructura de relaciones corporativas entre los principales actores políticos y sociales del sistema político. En la etapa de la administración para el crecimiento (1946-1958), la fuerza de trabajo se definió como un factor de la producción y ya no solamente como un derecho, de ahí que el Departamento del Trabajo de la administración pública federal se convirtiera en secretaría. A consecuencia del dinamismo institucional observado en esta etapa, en 1946 se promulgaron dos leyes que facultaron a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa a orientar las tareas del gobierno y a la Secretaría de Hacienda a vigilar la expansión del sector público.

Por su parte, en la etapa del desarrollo estabilizador, que se inició con la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1958, se consolidó en definitiva el predominio presidencial sobre el conjunto del sector público, pues a partir de entonces las prioridades del desarrollo nacional y el control de las variables macroeconómicas los estableció la Presidencia por conducto de esta nueva supersecretaría. Como reflejo de la emergente función económica del Estado mexicano, en este periodo también se crearon las secretarías del Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio y un Departamento de Turismo. La etapa del populismo desarrollista (1970-1982) se caracterizó principalmente por un impresionante crecimiento del personal burocrático, ya que tan sólo en los primeros seis años del periodo los empleados públicos

federales aumentaron en más del 70%, al pasar de 700 mil en 1970 a un millón 200 mil en 1976 (Merino, 1992: 32-47).

Frente a los otros poderes formales, el gobierno federal fue asumiendo cada vez mayores poderes y atribuciones, que se concentraron especialmente en la presidencia de la República y, en los estados, los gobernadores y presidentes municipales replicaron el fenómeno (Nava, 1996), constituyéndose, así, en una fuente indiscutible del poder burocrático.⁸ Así, si bien el presidente de la República fue limitado en sus atribuciones legislativas, su poder se consolidó al recurrir a las facultades político-administrativas que expresamente le otorgaba la propia Constitución federal. A esto contribuyó la discrecionalidad que tenía para crear dependencias y empresas paraestatales que le auxiliaran en sus funciones sociales y económicas, por lo que el presidente no hizo más que aprovechar la poca visibilidad política que este hecho tenía para reforzar su poder y, de paso, su control sobre la administración pública federal. Lo anterior provocó que las dependencias federales se convirtieran en cotos de poder de los funcionarios nombrados por el presidente y que, por tanto, los primeros tuvieran una lealtad incondicional al segundo, originando una notable confusión de funciones e ineficiencias operativas que comenzaron a minar el poder presidencial y la capacidad de coordinación e integración de las secretarías, departamentos de Estado y organismos descentralizados (Hernández, 1994: 32-33). La situación pudo sobrellevarse hasta principios de los ochenta, ya que el presidente de la República mantuvo su hegemonía en el sistema político y en las relaciones intergubernamentales, reforzando su poder mediante las facultades metaconstitucionales referidas (Carpizo, 1998: 190-191).

⁸ Los poderes que aquí se aluden son: 1) el poder de nombramiento, que es el que tiene un alto funcionario de la administración pública de designar a sus subordinados. Aunque en principio este poder lo ejerce el presidente de la República, lo comparte con el Senado cuando se trata del nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia, agentes diplomáticos, cónsules generales y oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, así como de los empleados superiores de la Secretaría de Hacienda; 2) el poder de decisión, que es el acto de la autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa, y que puede tener implicaciones tanto en el sector gubernamental como entre los particulares. Si bien es el depositario final de este poder, por ser el titular primario de la administración pública federal, el presidente de la República lo puede delegar a los titulares de las secretarías y departamentos de Estado, y 3) el poder de revisión, que se ejerce cuando las autoridades superiores de la administración pública verifican que las acciones de los empleados o funcionarios de rango inferior se ajusten a lo establecido en la normatividad. El titular originario de este poder es el presidente de la República, pero como además de ejercerse de oficio éste también puede llevarse a cabo a petición de parte, puede darse la posibilidad de que los ciudadanos puedan solicitar a una autoridad que proceda a verificar la legalidad de los actos de otra mediante el recurso administrativo (Nava, 1996: 118-130).

Entre las graves consecuencias de la centralización política y administrativa del sistema federal mexicano sobre las relaciones intergubernamentales, cabe destacar la homogeneización administrativa de los gobiernos estatales y municipales, lo que se justificó burdamente desde la perspectiva centralista a partir de necesidades funcionales del gobierno federal, tales como: a) que las dependencias federales contaran con interlocutores estandarizados en los estados, a fin de instrumentar “expeditamente” las políticas y garantizar su control y evaluación; b) contar con estructuras administrativas homogéneas en el ámbito local, que facilitarían la implementación de acciones comunes, y c) la estandarización de criterios, mecanismos, procesos y procedimientos operativos en la ejecución de las obras y prestación de los servicios objeto de los convenios de coordinación intergubernamental (Barrera, 1989). Por ello, durante la larga fase de predominio del gobierno federal en las relaciones intergubernamentales muchos gobiernos estatales y municipales se volvieron política e institucionalmente frágiles, tuvieron una débil capacidad de gestión y padecieron (y siguen padeciendo) una grave dependencia financiera respecto a la Federación, generándose así un círculo vicioso, ya que esa debilidad política e institucional los hacía sucumbir a la inercia centralista e impositiva del gobierno federal, reproduciendo con ello las condiciones de su situación dependiente y subordinada.

A partir de 1982, la profunda crisis económica que azotó al país modificó sustantivamente las condiciones económicas, sociales y políticas en que se sustentaba el sistema presidencialista, obligando a una reforma del propio Estado mexicano que, al implicar un desmantelamiento del sector paraestatal y el recorte al gasto social, entre otras acciones, canceló algunas de las fuentes más importantes de legitimación y reproducción de la hegemonía presidencial.

1.2. El inicio del proceso de descentralización

A principios de los años setenta, el gobierno federal se propuso instrumentar diversas medidas tendientes al descongestionamiento de las áreas de mayor concentración económica y demográfica del país, a la atención de las disparidades regionales (Palacios, 1992; Lavell, 1975) y a la desconcentración territorial de la administración pública federal (Rosique, 1999). Los diversos programas adoptados para ello, sin embargo, sólo fueron una moda sexenal más, ya que durante los 12 años que abarcaron las administraciones echeverrista (1970-1976) y lopezportillista (1976-1982)

la concentración poblacional e industrial continuó sin interrupciones y los problemas de desempleo y de distribución desigual del ingreso crecieron en las áreas urbanas y rurales del país (Rodríguez, 1999: 147-149).

Ante esta situación, durante la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) nuevamente se orientaran acciones hacia ello, pero ahora desde la perspectiva de la política de descentralización. Entre sus grandes retos, la nueva política debía contribuir a resarcir la credibilidad gubernamental ante la sociedad, la cual quedó seriamente mermada a consecuencia de la severa crisis económica que a principios de los años ochenta agobiara al país. Así, comenzando la administración delamadridista, el gobierno federal no sólo debía hacer frente a la profunda crisis económica, sino también a una grave crisis fiscal, administrativa y de legitimidad del propio Estado mexicano (Aguilar, 1993). Para ello, se emprendió la descentralización de la gestión pública, además de adoptar un programa emergente de estabilización macroeconómica y de ajuste estructural (Mota, 1998), rompiendo con el modelo de Estado intervencionista y paternalista del periodo posrevolucionario (Loaeza, 1994).

En este sentido, en 1985, se adoptó el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal (Prodapf), mediante el cual se exhortaba a todas las dependencias federales a que propusieran funciones a desconcentrar o descentralizar y áreas a reubicar hacia los estados.⁹ A diferencia de un programa similar adoptado en el gobierno anterior,¹⁰ que sólo proponía trasladar personal y oficinas de la ciudad

⁹ Bajo la responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), el Prodapf propuso la descentralización de acciones y programas de la administración pública federal en las siguientes áreas: 1) de promoción de las actividades productivas, donde las dependencias reorganizaron su funcionamiento para garantizar una operación descentralizada eficiente, tanto en los niveles estatal y municipal como en las propias unidades productivas; 2) responsables de la infraestructura regional, en este caso las dependencias propusieron diversas medidas de desconcentración y descentralización para fortalecer la coordinación intergubernamental y contribuir a una atención más eficaz de las demandas regionales por infraestructura, y 3) de servicios gubernamentales y de fomento económico, donde las dependencias desconcentraron y descentralizaron funciones y facultades a sus delegaciones regionales para facilitar la realización de trámites administrativos y apoyar a los gobiernos locales en la realización de funciones de ese tipo. Asimismo, el programa también propuso la relocalización territorial de diversas dependencias federales, lo que implicó la instalación de centros regionales de toma de decisiones y la reubicación de oficinas, empresas paraestatales y empleados públicos, a fin de encaminarse hacia la desconcentración administrativa y operativa del aparato público federal, fortalecer a los gobiernos locales en su capacidad de toma de decisiones y mejorar la vinculación del sector paraestatal con el desarrollo regional (SPP, 1988a: 30-34).

¹⁰ Durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982) se puso en marcha el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, en el que se consideraban: 1) acciones de desconcentración total, mediante las cuales se pretendía reubicar completamente fuera de la zona metropolitana de la ciudad de México a diversas dependencias federales, incluyendo al personal y las instalaciones; 2) acciones de desconcentración parcial, con las que se buscaba reubicar ciertas unidades administrativas de algunas dependencias, cuyas funciones así lo permitieran sin perjudicar su eficiencia operativa, y 3) acciones de desconcentración incremental de las dependencias federales que tuvieran oficinas en otras partes del país para enviar allí al personal

de México a los estados, con el Prodapf se buscaba que las acciones fueran definidas y diseñadas coordinadamente entre las dependencias federales y los gobiernos estatales y municipales, lo que implicaba que éstos debían adquirir mayor activismo en el diseño y ejecución de los programas de desarrollo local. Entre las acciones orientadas al redimensionamiento de la administración pública federal, cabe mencionar la desincorporación de las empresas paraestatales y la eliminación o reducción de algunos programas estratégicos relacionados con el sector industrial, el bienestar social, la infraestructura y el desarrollo rural, que quedaron inconclusos en el gobierno anterior (Cordera, 1993).

En general, las acciones propuestas por el gobierno federal desde mediados de los años setenta y durante los años ochenta tendientes a la reubicación y desconcentración territorial de las dependencias y empresas paraestatales, así como a la descentralización de funciones y facultades, pueden considerarse como pioneras en su tipo, por lo que deben valorarse más como parte de un proceso de aprendizaje institucional respecto a la descentralización que por sus magros resultados. Aunque los resultados de los programas fueron limitados e insuficientes, se abandonó la idea tradicional de que la planeación era una actividad desvinculada del diseño, control y evaluación de los programas y de que era una tarea exclusiva del gobierno.

Sin embargo, estas acciones buscaron más hacer frente a los efectos de la concentración económica y demográfica que atacar a fondo la centralización política y administrativa que agobiaba al aparato gubernamental federal. Incluso, el propio proyecto de descentralización delamadridista se enfrentó a diversos obstáculos en su concreción y aterrizaje regional, tales como: 1) la imposibilidad estructural de desconcentrar territorialmente las dependencias y empresas asentadas en la ciudad de México, por la enorme fuerza centrípeta que históricamente ésta ha ejercido como punto de atracción demográfica, económica y política en el país; 2) la resistencia de la burocracia federal a la descentralización, sobre todo en las dependencias donde subsistían formas tradicionales de ejercicio de la función pública (SPP, 1988b: 119), y de algunos gobernadores. Estos últimos se resistían a apoyar la descentralización, pensando que sus posibles beneficios iban a ser para sus rivales políticos cuando éstos llegaran al poder, sobre todo por el creciente acceso de los partidos de oposición a los gobiernos locales; 3) los efectos de los sismos de 1985, pues con la reasignación emergente de recursos federales para la reconstrucción de las zonas

o que se contratara personal local (Rosique, 1999: 126).

afectadas en la ciudad capital del país una vez más las regiones fueron marginadas de las prioridades del gobierno federal, y 4) la restricción financiera impuesta por la propia crisis de 1982, particularmente por su impacto en la contracción del gasto público federal, lo que impidió la creación de infraestructura productiva y de servicios que el proyecto de descentralización federal requería para su adopción en el ámbito local (Martínez, 1992; Tamayo, 2004).

1.3. Descentralización y relaciones intergubernamentales

1.3.1. Descentralización y planeación del desarrollo regional

En el marco de las relaciones intergubernamentales fuertemente centralistas y corporativas predominantes en las últimas décadas en México, el proceso de descentralización trastocó el *status quo*, recomponiéndolo hacia formas más plurales y compartidas de poder. Con base en esta hipótesis, en este apartado se analiza la evolución de los mecanismos e instancias de coordinación intergubernamental para la planeación del desarrollo regional en el país, a fin de destacar sus principales características e identificar la forma en que posiblemente contribuyeron al fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales, particularmente en lo que respecta al rol y redefinición de atribuciones y áreas de competencia entre los órdenes de gobierno. Este análisis se ubica en el contexto de la discusión actual sobre el hecho de que los convenios de coordinación intergubernamental no sólo son producto de las crecientemente complejas relaciones que se estructuran entre los gobiernos de la Federación, sino que también se han ido convirtiendo en características cada vez más importantes de los modernos sistemas federales (Alberti, 1996).

A principios de la administración delamadridista (1982-1988) se dio un giro importante en la coordinación intergubernamental al establecerse el Sistema Nacional para la Planeación Democrática (SNPD), a partir de lo cual la promoción del desarrollo regional se inscribe en el proyecto de descentralización del gobierno mexicano. Esto implicó, en principio, un reconocimiento explícito a la capacidad de los gobiernos estatales y municipales de involucrarse más activamente en la promoción del desarrollo local, principalmente porque las acciones propuestas se orientaron a: 1) fortalecer la participación de los gobiernos locales en la planeación del desarrollo regional e institucional y en la ejecución de las acciones derivadas de ello, con el fin de ampliar y fortalecer su influencia en los sectores productivos locales, en el ordenamiento urbano y en la promoción del bienestar de la población local; 2)

fortalecer los mecanismos de coordinación y concertación intergubernamentales, que en ese momento ya iban rompiendo inercias y desestructurando feudos burocráticos federales y estatales, y 3) estimular la participación social en la promoción del desarrollo y en la ejecución de las acciones propuestas, con el fin de legitimar el proceso y garantizar un manejo más eficiente de los recursos (Silva, 1986: 138).

Dentro de esta nueva forma de enfocar la promoción del desarrollo regional, sobresale la transformación en 1983 de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los estados (Coprodes) en Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal (Coplades). Con este cambio se sentaron las bases institucionales para que las relaciones intergubernamentales se encaminaran hacia la descentralización política. Derivado de lo anterior, destaca el compromiso de los gobiernos estatales de crear réplicas locales del SNPD para organizar y orientar las acciones promotoras del desarrollo en que concurrían los tres órdenes de gobierno y fortalecer al municipio como el eje político e institucional de la descentralización (Silva, 1986:139). Como nueva instancia de coordinación intergubernamental, a los Coplades se les encomendaron las siguientes funciones: 1) elaborar y dar seguimiento a los planes estatales de desarrollo; 2) coordinar las acciones de los gobiernos federal y estatales e instrumentar los planes y programas de desarrollo estatal; 3) establecer las normas y lineamientos para la ejecución, control y evaluación de los planes y programas de desarrollo estatal, y 4) promover la participación social en el proceso de planeación local (SPP, 1985: 106).

De lo anterior se desprende que a los gobiernos estatales se les reconoció competencia directa en la planeación del desarrollo de sus respectivas entidades, además de que se estableció que ésta no era solamente una función pública sino que también requería de la concurrencia social (Silva, 1986). Así, desde el gobierno de De la Madrid, los Coplades se convirtieron en el principal mecanismo de coordinación y negociación entre los tres órdenes de gobierno y el instrumento para la inducción y concertación de acciones con los sectores social y privado. Asimismo, como órganos de toma de decisiones, han servido para definir objetivos y prioridades y para hacer compatibles los lineamientos metodológicos en aquellas materias de concurrencia intergubernamental (Aguilar, 1996). No obstante, como instancias técnicas, no siempre apoyaron de manera consistente la planeación del desarrollo y la evaluación de los programas y acciones concertadas, debido a la falta de una definición más precisa de las funciones correspondientes a cada orden de gobierno. Además, los

recursos fueron insuficientes para mantener un equipo permanente de trabajo, sobre todo en los primeros años de su creación (SPP, 1985: 279-280).

La evolución de los mecanismos de promoción del desarrollo regional es otro aspecto a destacar, la cual se puede observar en la transformación en 1983 de los convenios de coordinación que suscriben entre sí los gobiernos de la Federación para normar sus acciones concurrentes. A partir de ese año, se observa un cambio significativo en la naturaleza cooperativa del federalismo mexicano, al transformarse los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) en Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), ya que estos últimos se conciben como instrumentos básicos de la nueva estrategia de desarrollo nacional y de consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Como nuevo mecanismo de coordinación intergubernamental, los convenios de desarrollo se diferenciaron de los convenios de coordinación, a partir de los siguientes elementos: 1) por sus objetivos, pues mientras que con los segundos se buscaba coordinar con los estados acciones previamente definidas por la Federación, los primeros definían sus acciones orientadas al desarrollo local con la participación de los propios gobiernos y sociedad locales; 2) por su estructura programática, ya que los múltiples y dispersos programas del CUC se fusionaron en un sólo Programa de Desarrollo Regional, instrumentado dentro de los nuevos convenios únicos de desarrollo, y 3) por su estructura temática, pues en los CUD se le dio mayor importancia a la planeación y coordinación de acciones en apoyo al gobierno federal para la reordenación económica y el cambio estructural, el establecimiento de los sistemas estatales de planeación democrática, la consolidación de los Coplades y la creación de los Comités para la Planeación del Desarrollo Municipal (Copladem) (Ortega, 1988: 294-296).

Sin embargo, pese a su potencial contribución al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos estatales y municipales en la promoción y conducción del desarrollo local y de las propias relaciones intergubernamentales, las acciones propuestas dentro de la política de descentralización delamadridista pasaron a un segundo término, debido a que la crisis económica detonada en 1982 desvió la atención del gobierno federal hacia otras prioridades, como el saneamiento de las finanzas públicas y la realización de la reforma económica del Estado mexicano. Por cierto, llevar a cabo la reforma económica implicó un grave riesgo electoral para el régimen, por sus enormes costos sociales, pues por poco el candidato oficial, Carlos Salinas, perdía las elecciones presidenciales ante su competidor más cercano, el

candidato del Frente Democrático Nacional, Cuauhtémoc Cárdenas. Incluso, se llegó a especular que para que el primero ganara, las autoridades electorales tuvieron que recurrir al fraude electoral.

Fundados o no, los cuestionamientos sociales a la legitimidad del régimen obligaron al ya presidente Carlos Salinas a promover cambios profundos en la relación entre el gobierno y la sociedad, desplegando acciones tendientes a una descentralización social de la gestión pública y del proceso de toma de decisiones hacia las comunidades, mediante la puesta en marcha del *Programa Nacional de Solidaridad* (Pronasol) en 1989. Posteriormente, en 1992, el gobierno salinista también emprendió un ambicioso proceso de descentralización sectorial con la firma de un acuerdo político e institucional de gran alcance entre los principales actores de la arena educativa nacional, conocido como el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal* (ANMEB), que se analizará en el siguiente capítulo.

En ese sentido, si bien desde la administración anterior se buscó involucrar más activamente a los gobiernos locales en la planeación y promoción del desarrollo regional, a partir de 1989 los grupos sociales tuvieron una mayor participación en el diseño de los programas de obras y servicios comunitarios, en el marco del Pronasol, que fue una novedosa experiencia de descentralización social en México. Principalmente, por los principios adoptados en su instrumentación, que fueron: 1) el respeto a la voluntad, a las iniciativas y a las formas de organización de las comunidades; 2) la participación plena y organizada de las comunidades en todas las acciones del programa, y 3) la corresponsabilidad entre la sociedad organizada y el Estado para acometer acciones de política social. El Pronasol también destacó por el monto creciente de recursos que movilizó, pues tan sólo entre 1989 y 1992 incrementó su participación en el total de la inversión pública federal de 6.6 a 17.3%, como por la amplitud de las áreas que abarcó en su instrumentación, ya que sus subprogramas orientaron sus acciones hacia: a) áreas de bienestar social, en donde se buscaba satisfacer las necesidades en infraestructura y servicios para la población más necesitada; b) áreas productivas, en las que se apoyó la producción de alimentos básicos, y c) áreas de desarrollo regional, hacia donde se orientaron acciones tendientes a satisfacer las necesidades básicas de caminos (Guevara, 1998: 228-229).

Si bien la instrumentación del Pronasol detonó la movilización, organización y corresponsabilidad social en la realización de las obras comunitarias (CCPNS, 1994: 67-68), debido al control ejercido por la Oficina de la Presidencia sobre el proceso, particularmente en la primera etapa, así como por los fines electoreros con que fue diseñado por el régimen salinista, la energía social desatada no encontró ni la apertura ni los cauces institucionales adecuados para consolidarse en formas permanentes de organización y participación social. Además, con el Pronasol ocurrió un proceso gradual de debilitamiento de las ya de por sí endeble redes institucionales de planeación intergubernamental que se habían creado durante la administración anterior. Así, en la primera etapa de implementación del Programa, se generaron diversos problemas y tensiones al constituirse en un mecanismo de descentralización que *de facto* alteró el sistema de relaciones intergubernamentales en el país. Aún más, el Coplade fue dejado de lado como instancia local de planeación intergubernamental y se centralizaron los recursos y facultades en el delegado regional del Programa (Cabrero, 1998: 164-168).

A partir de la crítica al manejo centralizado del programa y a la falta de claridad en los criterios de asignación de sus recursos, el gobierno zedillista (1994-2000) adoptó una estrategia distinta denominada como el *nuevo federalismo*, la cual se promovió mediante la instrumentación del *Programa para un Nuevo Federalismo*. Al mismo tiempo de que se buscaba fortalecer a los gobiernos locales, las acciones propuestas en este Programa también tenían por objetivo consolidar los procesos de descentralización iniciados en la administración anterior, impulsando: 1) un proceso de descentralización administrativa, que se promovió mediante: a) la *delegación de facultades*, que consistió en el establecimiento de unidades desconcentradas con funciones de representación y atribuciones administrativas, normativas, de organización y de gestión, y b) la *desconcentración orgánica de facultades*, para que el titular de un sector delegara una o varias funciones a sus órganos subalternos y la transferencia de recursos financieros y de apoyos administrativos, pero sin que el órgano desconcentrado perdiera la relación jerárquica con el órgano central; y 2) un proceso de descentralización política, que se adoptó mediante: a) la *reasignación de funciones*, a través de los convenios de Desarrollo Social y de Coordinación Fiscal, para que los gobiernos locales asumieran facultades de decisión y responsabilidades en el desarrollo local o mediante la celebración de convenios sectoriales anuales entre éstos y las dependencias federales, y b) la *reasignación de atribuciones* entre los

órdenes de gobierno, con base a reformas a la Constitución federal y a las leyes secundarias (PNF, 2000: 4-5).

El nuevo federalismo promovido por la administración zedillista puede vincularse más específicamente a la descentralización en los siguientes términos: 1) para fortalecer las atribuciones de los gobiernos estatales y municipales, el gobierno de la República federalizó varios ramos de la administración pública federal, descentralizando la operación de diversos servicios, como de salud y educación, pero no las funciones generales de planeación, normatividad y compensación (Velasco, 1999: 42); 2) distribuyó entre los estados y municipios los recursos financieros con una modificación sustantiva al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, concretada en una reforma hacendaria que vinculó los ingresos con el gasto local (Reyes, 1997, 2003) fortaleció la facultad de revisión constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante una reforma al artículo 105 constitucional, para que los gobiernos estatales y municipales pudieran promover controversias constitucionales ante una eventual afectación que fueran a sufrir de alguna ley federal (Velasco, 1999: 43).

1.3.2. Descentralización y relaciones fiscales intergubernamentales

Al lado de las instancias y mecanismos analizados en el apartado anterior, en la coordinación intergubernamental para la promoción del desarrollo regional hay otro elemento igualmente importante: el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La razón es que, desde su creación, éste se ha constituido en el eje fundamental de estructuración del federalismo mexicano, tanto porque los programas y acciones gubernamentales requieren de recursos para su realización, como porque el propio proceso fiscal intergubernamental se ha vuelto crecientemente fuente de tensiones y polémicas entre los gobiernos de la Federación (Saade, 1993). También, porque en la asignación de los recursos a los estados y municipios han tenido más peso los criterios políticos que la racionalidad económica (Díaz, 1997), en un sistema político corporativista y centralizado, que tradicionalmente ha funcionado con una visión patrimonialista y clientelista en el uso de los recursos públicos. En ese sentido, como complemento de la discusión precedente, en este apartado se analizan las principales modificaciones realizadas a este sistema y los rasgos más polémicos del proceso presupuestario federal, con el objetivo de identificar los elementos del cambio que

expliquen su contribución al fortalecimiento de la capacidad financiera de los gobiernos locales, así como sus conflictos y tensiones inherentes.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Sinacofis) nació formalmente con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 y con ello las relaciones fiscales intergubernamentales entraron en su etapa más avanzada, ya que a partir de entonces los gobiernos estatales aceptaron limitar su capacidad recaudatoria, con el compromiso del gobierno federal de fortalecer el nuevo sistema de participaciones bajo el principio de resarcimiento (Aguilar, 1996: 121).¹¹ Aunque la Constitución mexicana establece la concurrencia tributaria entre los gobiernos de la Federación, de ello no se desprende que cada objeto deba ser gravado simultáneamente con impuestos federales, estatales y municipales. Para evitar esta situación, los diputados constituyentes acordaron que sólo un orden de gobierno gravara una determinada materia, a condición de que lo recaudado se compartiera entre los gobiernos de la Federación. Así surgió el sistema de participaciones federales (Cruz, 1988), el cual se integró en un principio por el Fondo General de Participaciones (Fogepa), el Fondo Financiero Complementario (Fofico) y el Fondo de Fomento Municipal (Fofomun). Aunque el objetivo inicial era compensar a los estados por los ingresos que dejaran de percibir al suscribir los Convenios de Adhesión al Sinacofis, después se buscó mejorar la eficiencia en la recaudación y administración de los impuestos federales en las entidades y, más recientemente, se ha intentado una distribución más equitativa de los recursos participables recaudados (Aguilar, 1996: 123).

El Fogepa ha sido uno de los componentes más importantes del Sinacofis, pues mientras que en 1980 los recursos repartidos por este Fondo representaron el 13% de la recaudación federal participable (RFP), en 1993 ya representaban el 18.5% (Arellano, 1996: 205). Si bien desde un principio se ha considerado en su integración un coeficiente fijo de la RFP, la distribución de los recursos a través del Fogepa ha variado con el tiempo: *a*) en 1980 los recursos se distribuyeron con un criterio compensatorio y después se consideraron otros elementos, como el desarrollo económico, el crecimiento demográfico y la recaudación local; *b*) en 1982, con un nuevo Convenio de Adhesión Fiscal, el coeficiente de integración se hizo dual, pues se incluyó un porcentaje adicional del 0.5% de la RFP para los estados coordinados

¹¹ De acuerdo con Aguilar (1996: 121), el *principio de resarcimiento* del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal supone el compromiso del gobierno federal de compensar a las entidades que recibieran una participación menor que los ingresos que hubieran obtenido de haberse mantenido el esquema impositivo que existía hasta 1980.

con la Federación en materia de derechos, lo que implicó que éstos percibieran hasta un 17.48% de los ingresos federales; a diferencia del 16.98% que recibieron los estados no coordinados; c) en 1988 se utilizó un nuevo sistema de distribución para una administración más eficiente del impuesto al valor agregado (IVA), por lo que el Fogepa nuevamente se modificó. En consecuencia, el Fondo tuvo dos componentes: un porcentaje fijo, integrado por el 13.09% de la RFP, y un porcentaje variable, equivalente al 30% del IVA recaudado en la entidad correspondiente, y d) en 1989 el coeficiente de integración del Fogepa sumó 17.5%, sin incluir el 0.5% para las entidades coordinadas en materia de derechos (Aguilar, 1996: 123-124).

Durante la década siguiente, el Fogepa siguió transformándose, como se puede observar en las siguientes etapas de su evolución: 1) como resultado del nuevo Convenio de Colaboración Administrativa, firmado en 1990, se le regresó a la Federación la recaudación y administración del IVA. Asimismo, el Fogepa se fusionó con el Fofico, por lo que ambos sumaron el 18.26%, además de un 0.5% adicional en el caso de las entidades coordinadas en materia de derechos; 2) para 1991 el coeficiente de integración del Fogepa se incrementó con una reserva de contingencia, en compensación por las pérdidas derivadas de las reformas al impuesto sobre la renta (ISR). A partir de este año, la reserva de contingencia se integró con el 25% de la recaudación federal participable (RFP), cuyo propósito era garantizar que las participaciones a los estados crecieran cuando menos en un porcentaje similar a la tasa de crecimiento de la RFP en el último año contabilizado para su repartición; 3) en 1994 se incrementó el porcentaje para las entidades coordinadas en materia de derechos del 0.5 al 1%, lo que benefició a 30 de los 32 estados, y 4) en 1995 se modificó la Ley de Coordinación Fiscal en los siguientes términos: primero, la recaudación federal participable (RFP) se incrementó del 18.5 al 20%; y segundo, los estados pudieron recaudar impuestos e ingresos propios, como el impuesto sobre automóviles nuevos (Aguilar, 1996: 124-126).

Como complemento al Fogepa, se crearon el Fondo para el Fortalecimiento Municipal (Fofomun) y el Fondo Financiero Complementario (Fofico), éste para redistribuir la recaudación hacia las entidades que recibieran menos recursos a través del Fogepa. El Fofomun se integró con el 95% de la recaudación del derecho adicional sobre hidrocarburos y por un ingreso adicional del 3% del impuesto general de las exportaciones de petróleo crudo y gas natural. En 1996, este fondo se integró con el 0.56% del impuesto predial y de los derechos de agua. El 67% del Fofomun se

distribuía a los municipios coordinados con la Federación en materia de derechos y el restante 33% se asignaba a todos los municipios, coordinados o no. Por su parte, el Fofico se integró con el 3.5% del Fogepa y con un monto aportado por la Federación equivalente al 3% del Fondo General, y su distribución se estableció en forma inversa a la asignada en el Fogepa. Este fondo desapareció en 1990, cuando se introdujo el criterio de distribución *per cápita* en las participaciones federales (Aguilar, 1996: 129).

Si bien los criterios de distribución han generado una situación de relativa equidad, de justicia distributiva y de carácter compensatorio, algunos estudios realizados al respecto concluyen que aún persisten deficiencias en el sistema de distribución de las participaciones federales. Entre ellas cabe destacar una alta dependencia de los estados y municipios de las fuentes federales de ingresos. Aunque en 1981 —al año siguiente de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal— la distribución de las participaciones federales propició una disminución significativa de la desigualdad entre los estados, la dependencia de la mayoría de los estados hacia las participaciones federales se incrementó entre 1981 y 1993, llegando al extremo, por ejemplo, de que los ingresos de Tabasco, el principal productor de petróleo en el país, por participaciones federales fueran del 94.75% en 1992, o de que Veracruz, donde se encuentra la principal aduana marítima mexicana hacia el continente europeo, tuviera ingresos por el mismo concepto del 93.16% en 1993 (Saucedo, 1997: 132).

También se identifican fallas en la forma de distribución de las participaciones. Entre otras razones, porque: *a)* el porcentaje de 45.17 de distribución *per cápita* presupone que la demanda de servicios públicos y los costos de su provisión son homogéneos en todo el territorio nacional, cuando es obvio que no es así; *b)* el 45.17% correspondiente a la segunda parte del Fogepa —que premia los incrementos en la recaudación estatal *per cápita*— favorece a los estados con mercados internos más desarrollados y perjudica a los estados con un sector primario predominante, y *c)* los cambios en la fórmula de participaciones durante el último decenio conservan los errores del esquema anterior, como, por ejemplo, la participación extraordinaria a los estados productores de petróleo (Aguilar, 1996: 130). Por lo anterior, se puede afirmar que, pese a las diversas reformas realizadas al esquema, no se observa que la transferencia de recursos tienda significativamente a una mayor justicia distributiva (Janetti, 1995: 386).

Finalmente, en la mayoría de los gobiernos estatales y municipales del país se observa un recurrente déficit en la realización de sus funciones institucionales, pues a pesar de que tienen que atender directamente las crecientes demandas de la población por servicios públicos, los recursos con que cuentan para ello son cada más insuficientes. Esta situación es resultado de su alta dependencia de las participaciones federales y de su desigual acceso a éstas, por lo que para hacer frente a las demandas locales por servicios públicos en aumento, los gobiernos municipales han tenido que endeudarse crecientemente. Por ello, la distribución desigual de los recursos federales participables perfila un escenario desventajoso para los gobiernos estatales y municipales, pues mientras que el gobierno federal presume de tener finanzas superavitarias aquéllos ven crecer su déficit financiero en proporción directa al aumento de sus responsabilidades (Guillén, 1995: 89).

Por otra parte, además de los ingresos por participaciones federales, los gobiernos estatales y municipales también reciben recursos del gasto e inversión federal para la promoción y financiamiento del desarrollo regional, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), por un lado, y por la vía de los ya mencionados convenios únicos de desarrollo, por el otro. En estos convenios se establece el compromiso del gobierno federal de canalizar los recursos necesarios para el financiamiento de las acciones y programas objeto de su firma, recursos que pueden ser: a) fondos comprometidos por el gobierno federal a transferirse a los gobiernos estatales; b) recursos asignados por encargo del gobierno federal para el financiamiento de los proyectos contemplados en los programas de las dependencias y organismos federales, y c) fondos directamente aplicados por el gobierno federal con cargo a los recursos previstos en sus programas. Los gobiernos estatales y municipales y los beneficiarios también aportan recursos de inversión a los convenios, además de los que pueden obtenerse mediante los empréstitos que las instituciones de crédito otorguen a los gobiernos estatales y municipales (SPP, 1985: 239).

Este esquema de asignación de recursos ha sido criticado por estar centralizado y por su tendencia a promover la inequidad, pues mientras que el gasto federal entre 1987 y 1992 fue de 83.5% en promedio, el de los gobiernos estatales fue de apenas 13% y el de los ayuntamientos de un porcentaje muy pequeño del 3.5, lo que se traduce directamente en una gran diferencia entre las capacidades financieras de cada orden de gobierno en el financiamiento de sus tareas institucionales. La desigualdad en la distribución de los recursos se acentúa más en la asignación de la

inversión pública federal (IPF), en donde se observa que: 1) hay una gran diferencia entre la IPF asignada al Distrito Federal, que fue de 35.48% en 1993, y a Veracruz, que apenas fue de 5.47%, el segundo porcentaje más alto entre los estados, aunque la diferencia entre el DF y Zacatecas es mucho mayor, ya que a esta última entidad se le asignó un insignificante 0.33%, y 2) apenas siete estados rebasaron el promedio nacional, que fue de 3.12%.¹² Si bien estos datos no necesariamente indican una desigualdad interestatal, pues los estados más poblados pueden recibir más recursos que los menos poblados, la inequidad en la distribución de la IPF en cuanto al financiamiento de los servicios públicos en el país es evidente. En este caso, precisamente los estados con mayor marginalidad social (Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca) fueron los que menor inversión federal recibieron, mientras que al Distrito Federal y a Nuevo León se les asignaron los porcentajes más altos, pese a que éstos tienen menores índices de marginalidad social (Sempere, 1998: 35-44).

Al parecer, entonces, la asignación del gasto y la inversión pública federal favorece a unos estados y perjudica a otros. Esto ha provocado fuertes reclamos de los gobiernos estatales afectados para que los recursos se distribuyan de manera más equitativa, aunque ello no es tan sencillo, ya que existen factores estructurales y políticos en el país que pueden limitarlo seriamente. En principio, los legisladores federales tienen dificultades para una discusión seria y cuidadosa acerca de la distribución equitativa de los recursos de gasto e inversión federal por el tiempo tan breve de que disponen para revisar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos que el presidente de la República le presenta cada fin de año (Lujambio, 2000). De acuerdo a lo establecido en la Constitución Política mexicana, el titular del poder Ejecutivo federal podrá hacer llegar a la Cámara de Diputados a más tardar hasta el 15 de noviembre su iniciativa de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos para su examen y discusión (CPEUM, 1994) y, una vez aprobado, poder publicarse el 31 de diciembre para que entre en vigor el 1 de enero del año siguiente. Aunado a ello, el predominio que durante décadas mantuvo el partido del presidente en la Cámara de Diputados hacía de la discusión y aprobación del presupuesto un simple ritual, que invariablemente ratificaba las asignaciones ya consignadas en la iniciativa presidencial presentada a la Cámara (Casar, 1997).

¹² Estos estados fueron: Campeche, Coahuila, Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Tabasco y Veracruz.

Otra dificultad inherente al proceso presupuestario es la escasa o nula experiencia legislativa de los diputados, particularmente durante el primer año. Asimismo, la no reelección de los diputados no sólo constituye un desincentivo para su especialización en el trabajo legislativo, sino que también impide un mejor desempeño de sus labores y la fiscalización sobre los recursos, limitando en última instancia la efectividad y eficiencia de sus funciones (Ugalde, 1997). Considerando tan sólo estas dos limitantes, puede decirse que era el presidente quien decía la última palabra, en cuanto a la composición del presupuesto, por lo que el trabajo legislativo se había convertido en una mera formalidad, y no se realizaba el análisis real que correspondía a un poder respecto a la propuesta de otro en el marco de la división de poderes dentro del sistema federal mexicano. Por ejemplo, entre 1970 y 1996 el presupuesto presentado por el presidente de la República siempre fue aprobado por la Cámara de Diputados sin ningún cambio, lo que puede explicarse en buena medida por la fuerte disciplina interna que existía en el PRI y por la virtual subordinación del poder Legislativo al Ejecutivo (Ugalde, 1997). En estas condiciones, puede inferirse también que las asignaciones aprobadas por la Cámara de Diputados de las partidas de gasto e inversión pública federal se hacían siguiendo más los lineamientos y prioridades del gobierno federal que atendiendo a las necesidades reales de desarrollo de las sociedades y gobiernos locales.

Sin embargo, en 1997 la historia parlamentaria del país dio un giro radical. En ese año el PRI no sólo perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, sino que los diputados de los principales partidos de oposición se coaligaron entre sí para constituir mayoría y ocupar las mejores posiciones en el gobierno de la Cámara, lo que implicó que la discusión sobre el presupuesto y del trabajo parlamentario en general se desarrollara bajo otras reglas del juego. Así, por ejemplo, en la aprobación del presupuesto federal para 1998 los funcionarios hacendarios del gobierno federal tuvieron que trabajar directamente con las fracciones parlamentarias para capacitar a sus consejeros acerca de la actividad presupuestaria (Slomianski, 1998: 9-10).

Fue en este marco en que se dio una reforma sustantiva a la Ley de Coordinación Fiscal, que llevó a la creación de diversos fondos en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en 1998, mediante la cual se buscaba disminuir la discrecionalidad con que se asignan los recursos de gasto federal hacia las entidades federativas. Cabe mencionar, sin embargo, que desde dos años antes ya se venían realizando cambios en la forma de repartición de los recursos

federales para el fomento al desarrollo regional y el combate a la pobreza en el país. En 1996, el gobierno federal inició la transferencia de recursos del Ramo 26: *Solidaridad y Desarrollo Regional*, del PEF a los estados y municipios. Dentro de este ramo, fue importante el Fondo de Desarrollo Social Municipal, que concentró el 65% de los recursos. En 1997, los fondos del Ramo 26 se redujeron a dos: el de Desarrollo Social Municipal y el de Desarrollo Regional y Empleo. Constituido por el 35% de los recursos del ramo, en el último la responsabilidad en la asignación y administración de los recursos fue compartida entre los gobiernos federal y estatales, mientras que con el primero el gobierno federal buscó descentralizar recursos y funciones a los municipios para la ejecución de obras y acciones en beneficio de la población más desfavorecida (Cabrero, *et al.*, 1997b: 365-366).

Aunque en 1998 desapareció el Fondo para el Desarrollo Social Municipal, sus programas y principios básicos fueron retomados en el mencionado Ramo 33 del PEF. Compuesto por cuatro fondos principales, este nuevo ramo se distinguió del Ramo 26 en que mientras que éste fijaba las condiciones de repartición de los recursos en el PEF, el primero regulaba dicha repartición a través de la Ley de Coordinación Fiscal, que fue modificada para ello.¹³ Esta ambigüedad generó un conflicto de fondo en las relaciones fiscales intergubernamentales, pues aunque esta Ley orientaba la asignación de los recursos a los estados y municipios, a partir de la reforma de 1998 ya no reguló su aplicación una vez que se convertían en recursos locales, dejando en manos de los gobiernos y las legislaturas estatales la definición de las reglas para su utilización (Guerrero, 2000).

La creación de los fondos del Ramo 33 (Aportaciones Federales a Estados y Municipios) puede considerarse con un avance importante en la evolución del federalismo fiscal en México, básicamente por las siguientes razones: a) con ella se refrendó el enfoque redistributivo de los gastos sociales del gobierno federal y se

¹³ Las adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal en 1998 dieron lugar a la creación del Ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se integró con los siguientes fondos de recursos federales destinados a los estados y municipios: 1) el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); 2) el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS); 3) el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se divide a su vez en estatal y municipal; 4) el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); 5) el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP); 6) el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (FAFM), mediante el cual los ayuntamientos y el Distrito Federal pueden recibir recursos para el pago de sus obligaciones financieras y para otras acciones sociales, y 7) el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que incluye recursos para la construcción, equipamiento, mantenimiento y reparación de la infraestructura educativa y de otras instalaciones públicas locales (Martínez y Ziccardi, 2000:726; PNF, 2000:36-37, 66 y 154).

profundizó el proceso de descentralización de recursos hacia los gobiernos municipales, pues mientras que en 1994 los recursos distribuidos entre éstos representaban el 5% de la recaudación federal participable (RFP), para 1998 llegaron a representar hasta un 10%; *b*) al establecer que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del Ramo 33 se conformara como un porcentaje de la RFP, así como los términos de su distribución, las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal le dieron a los estados y municipios una seguridad jurídica que antes no tenían (Guerrero, 2000: 760), y *c*) al especificar la forma en que se asignan los recursos federales a los estados y municipios, se avanza hacia la distribución de los recursos bajo un “esquema de fórmula”, disminuyendo con ello en lo posible la discrecionalidad en su asignación (Flamand, 2004).

Como se ve, los cambios realizados en la dimensión financiera del federalismo lejos están de superar las tensiones y dificultades que han enfrentado desde su origen. Por ello, en la discusión actual sobre una eventual redefinición del federalismo fiscal se deben considerar, cuando menos, algunos de los siguientes elementos: *a*) las finanzas públicas locales dependen cada vez más de las participaciones federales como fuente de ingresos, lo que reclama acciones que contribuyan a disminuir tal dependencia, ya sea que se les transfieran a los gobiernos estatales y municipales mayores atribuciones fiscales o que éstos se vuelvan más eficientes en su recaudación, asumiendo incluso los costos políticos que ello implica, y *b*) el criterio de premiar la recaudación de los estados configura una tendencia a una mayor desigualdad en la distribución de los recursos participables, porque los pocos estados ricos del país son los que captan mayores participaciones federales, en perjuicio de los estados más pobres.

Pese a estas imitaciones, puede proponerse que el marco institucional de la coordinación intergubernamental en el país se ha fortalecido con la descentralización de largo plazo iniciada a principios de los años ochenta. Por lo menos, las instancias institucionales encargadas del desarrollo regional se transformaron de instancias promotoras a otras con injerencia directa en la planeación del desarrollo, lo que también implicó un cambio sustantivo en el rol de los gobiernos locales en el proceso de planeación regional. Aunque el resultado más significativo de estos cambios, tal vez lo sea el hecho de que ahora la sociedad organizada pueda participar en la definición de la agenda común de los gobiernos federal y estatales, en el marco de los Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal.

2. Conceptualización de la descentralización

De lo anterior puede constatar que el sistema federal mexicano transita de una aguda centralización política y administrativa a un esquema más descentralizado, particularmente a partir de las acciones de descentralización territorial y social promovidas durante la década de los noventa. Esta transición puede entenderse mejor si se contextualiza dentro del debate desarrollado en la literatura sobre la descentralización, la cual en general se define como un proceso de transferencia de competencias y recursos desde la administración central de un Estado nacional hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales, en los países federales, y regionales y locales, en los países unitarios (Aghón, 1993).

De esta definición general se derivan conceptos más específicos sobre las distintas formas y tipos o grados que puede asumir la descentralización, dependiendo de los objetivos que persigan sus promotores. Una primera forma que se propone en la literatura es la *descentralización política o democrática*, mediante la cual se busca dar a los ciudadanos y a sus representantes electos mayor poder en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de las políticas públicas, particularmente las que tienen incidencia local. En ese sentido, si bien se asocia generalmente con el gobierno representativo, la descentralización política también puede promover la democratización al dar a los ciudadanos y a sus representantes mayor influencia en el proceso de las políticas (Rondinelli, 1999: 2). La descentralización política puede consistir en la cesión de cierto grado de poder, dependiendo del régimen político dentro del cual se promueva. Aquí cabe mencionar: 1) la transferencia o reconocimiento —en su caso—, a través del voto secreto, de facultades para la elección democrática de representantes en los niveles locales o intermedios; 2) aunque de manera más limitada, la descentralización política también puede darse en un sistema autoritario, donde los partidos políticos reconocidos proponen una lista de candidatos a ocupar posiciones en el gobierno o en el parlamento, como fue el caso del régimen franquista español, y 3) los arreglos no convencionales. Por ejemplo, en Filipinas las organizaciones no gubernamentales tienen derecho de voto en los consejos locales, o en Colombia, donde la comunidad participa con recursos o en especie en los proyectos de obras descentralizados, además de supervisar su realización —como sucedió también en México en el marco del Pronasol, como se mencionó antes—, entre otros (Manor, 1999: 8-9).

Una segunda forma es la *descentralización administrativa o burocrática*, con la cual se redistribuye autoridad, responsabilidad y recursos financieros para la provisión de servicios públicos entre diferentes niveles de gobierno. En esencia, se trata de la transferencia de responsabilidades para la planeación, financiamiento y gestión de ciertas funciones públicas desde el gobierno central a sus agencias, unidades subordinadas o niveles de gobierno, autoridades públicas o corporativas semiautónomas o autoridades funcionales regionales (Rondinelli, 1999: 2). Generalmente, se tienen tres tipos de descentralización administrativa: 1) la desconcentración, que es la transferencia de autoridad sobre funciones administrativas, financieras y de gestión por medios administrativos a diferentes niveles bajo la jurisdicción del gobierno central; 2) la devolución, que ocurre cuando el gobierno central transfiere autoridad a las unidades locales de gobierno que mantienen un estatus subvencionado (Cohen, 1999: 26-27), y 3) la delegación, que se refiere a la transferencia de algunas responsabilidades sobre programas o proyectos de desarrollo a las empresas paraestatales bajo control directo del gobierno central (Manor, 1999: 5).

Una tercera forma es la *descentralización fiscal*, que se da cuando el gobierno nacional cede capacidad de influencia sobre competencias fiscales y decisiones presupuestarias a un gobierno estatal o cuando éste las cede a un gobierno municipal (Manor, 1999). Existen varias alternativas para transferir funciones y/o responsabilidades fiscales de los niveles centrales a los niveles subnacionales de gobierno, entre las que destacan: 1) la descentralización total de responsabilidades fiscales, la cual consiste en dejar que el nivel subnacional (regional y local) decida libremente acerca del monto y el tipo de gasto público en que ha de incurrir y los ingresos que recaudará; 2) la descentralización limitada de competencias fiscales, en donde se establecen límites estrictos entre los órdenes de gobierno, dejando que las jurisdicciones de los niveles territoriales actúen como lo deseen, siempre y cuando lo hagan dentro de estos límites. Se permite así que cada nivel de gobierno gaste solamente lo que se encuentra dentro de sus atribuciones y que recaude recursos sólo de cierta manera y determinado tipo de impuestos, y 3) una descentralización de responsabilidades de gasto, por lo que se transfiere a los gobiernos subnacionales algunas funciones que siguen siendo financiadas por el gobierno central (Aghón, 1993: 9-10).

Por último, se puede mencionar la *descentralización social y económica o al mercado*, mediante la cual el gobierno permite que las funciones que habían estado exclusivamente bajo su responsabilidad las realicen las empresas, grupos comunitarios, empresas cooperativas, asociaciones privadas de voluntarios y otras organizaciones no gubernamentales (Rondinelli, 1999: 3). Básicamente, esta forma de descentralización adopta dos tipos: *a)* la privatización, que puede abarcar desde la provisión de bienes y servicios basada enteramente en el mercado hasta la asociación entre el gobierno y el sector privado para ello, incluyendo la autorización para que las empresas privadas desempeñen las funciones que monopolizaba el gobierno, el financiamiento de programas del sector público a través de mercados de capital, etc., y *b)* la desregulación, mediante la cual se reducen las restricciones legales para la participación privada en la provisión de los servicios públicos (Silverman, 1992).

Los objetivos de la descentralización pueden ser diversos. Al constituirse en un mecanismo de desconcentración del poder y, consecuentemente, de su redistribución entre los órdenes de gobierno o entre los actores gubernamentales y sociales, mediante la descentralización política se busca alcanzar objetivos, tales como: *a)* una mayor eficiencia social, lo que implica que la descentralización debe producir que un creciente número de ciudadanos puedan satisfacer sus preferencias políticas en algún nivel de gobierno. En consecuencia, las instituciones descentralizadas pueden considerarse socialmente más eficientes que las centralizadas sólo si después de la descentralización las preferencias de votos se redistribuye de manera suficientemente variada en el territorio nacional, y *b)* un gobierno verticalmente dividido, con el que la descentralización sería efectiva si contribuye a que los partidos políticos que promueven diferentes proyectos políticos accedan al poder, tanto en el gobierno central como en los regionales (Colomer, 2000: 45-48).

Mediante la descentralización administrativa se busca incrementar las capacidades institucionales de los órdenes de gobierno integrantes del pacto federal. Por ejemplo, la descentralización podría hacer más eficiente la gestión individual o coordinada de los programas de desarrollo social y económico, principalmente al reducir la sobrecarga y congestión de los canales de comunicación y administración intergubernamental; agilizar la respuesta de los gobiernos a los problemas no previstos que, inevitablemente, surgen en el proceso de implementación de los programas; mejorar la capacidad técnica local en la prestación de los servicios

públicos; mejorar la capacidad administrativa y de gestión de las instancias locales de gobierno, entre los posibles beneficios (Silverman, 1992: 4).

Finalmente, la descentralización fiscal se promueve bajo la expectativa de que los gobiernos locales sean más eficientes que los gobiernos centrales en la realización de sus funciones fiscales, y en particular, en el incremento de los ingresos locales. El supuesto es que la cercanía entre funcionarios y contribuyentes permita una mayor vigilancia de los primeros para que los segundos cumplan mejor con sus obligaciones tributarias y que los gobiernos locales tengan una mayor legitimidad para el cobro de los impuestos que el gobierno central, por ser el prestador más visible de los servicios públicos en el ámbito local. En general, con la descentralización fiscal se busca incrementar los ingresos locales y, en consecuencia, reducir la dependencia local respecto a los recursos federales; reducir los gastos nacionales, disminuyendo el número de agencias federales que operan en el ámbito local; mejorar la asignación de los recursos, incrementando el monto de los recursos destinados a inversión más que al pago de la burocracia, entre otros objetivos (Silverman, 1992: 29).

Aunque eventualmente puede contribuir a mantener la estabilidad política, promover procesos de democratización local o hacer más eficientes las relaciones intergubernamentales, la descentralización también implica riesgos y enfrenta diversas dificultades políticas y estructurales en su adopción. Así, una vez descentralizados los servicios, existe el riesgo de que su prestación local pueda desmejorar, por lo que una mayor autonomía política y financiera de los gobiernos locales no implica necesariamente una mejoría automática en la cobertura y calidad de los servicios. Para tratar de evitar este riesgo, sus promotores deben asegurarse que la descentralización esté condicionada a una mayor responsabilidad de los gobiernos locales al respecto. Asimismo, una vez cedidos los objetos de la descentralización a los gobiernos locales, los objetivos del gobierno federal pueden distorsionarse si la autonomía local en la toma de decisiones fuera capturada por los grupos de interés y élites políticas locales, sobre todo en ausencia de mecanismos institucionales que sirvan de contrapeso a ello. Por último, la descentralización también puede contribuir a la ampliación de las disparidades interregionales, particularmente cuando el monto del gasto descentralizado refleja la cuantía de los recursos fiscales recaudados en el ámbito local, más que la magnitud real de las necesidades locales por los servicios a financiar por los recursos descentralizados,

sencillamente porque las regiones que generan más impuestos pueden beneficiarse de más recursos que las que generan menos (Prud'Homme, 1995).

La breve revisión de la literatura sobre el concepto de descentralización permite poner en perspectiva teórica la experiencia mexicana al respecto. La descentralización mexicana comenzó como una descentralización administrativa y burocrática y con el desplazamiento del partido hegemónico, a partir de 1989 en las gubernaturas de los estados, desde 1993 en el poder legislativo federal y en el 2000 en la presidencia de la República, se ha ido convirtiendo crecientemente en una descentralización política y financiera. A la vez, en algunos sectores se ha intentado fortalecer la descentralización hacia el mercado, como en el caso de las telecomunicaciones.

Parece claro que en México el proceso de descentralización se ha promovido de *arriba hacia abajo*, es decir, desde un principio fue una iniciativa federal, y aunque la descentralización educativa haya sido producto de un acuerdo político e institucional entre los actores involucrados, siempre fue el gobierno federal el que impuso su dinámica y propuso los temas a descentralizar hacia los estados, como se verá más adelante. La descentralización mexicana también puede verse como un proceso de *prueba y error*. Es decir, a la desconcentración inicial de finales de los años setenta le sucedió un proceso de descentralización "por decreto" durante los años ochenta y, a ésta, siguió una descentralización sectorial en la siguiente década. Se observa, así, que la idea de la transferencia estaba en la base del proyecto y, en todo caso, sólo ha ido variando la forma y el grado en que se ha promovido, conforme se experimentaba primero con la desconcentración y posteriormente con la descentralización.¹⁴ Finalmente, a la luz de la teoría, la experiencia mexicana se ve como una *descentralización incompleta* o en todo caso híbrida, es decir, fue una descentralización administrativa y financiera, pero al mismo tiempo también una recentralización política. De nuevo, si bien se transfirieron los aspectos operativos y administrativos de la prestación de los servicios educativos que estaban a su cargo a los gobiernos de los estados y los recursos para su financiamiento se transfirieron actualmente a través de los fondos educativos del Ramo 33 (FAEB y FAETA), el

¹⁴ Los estudiosos del fenómeno concluyen, en este caso, que se trata de la recreación de un mismo proceso, cuya promoción revela una ambigüedad de origen, pero al mismo tiempo también las dificultades por lidiar con ciertos procesos consustanciales al propio sistema federal mexicano: ni absoluta autonomía a los estados, porque entonces no formarían parte de un todo, ni una concentración total y absoluta del poder y competencias en el gobierno federal, porque en tal caso no habría estados, sino dependencias de un gobierno unitario (Arnaut, 1998: 18-19).

gobierno federal retuvo para sí las funciones de regulación y evaluación del sistema educativo nacional, así como facultades en cuanto a la elaboración de contenidos de los planes y programas educativos.

CAPÍTULO II

REFORMAS Y DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Introducción

Durante largo tiempo, los actores principales, sus valores compartidos, los comportamientos esperados y las reglas del juego en los sistemas educativos fueron relativamente estables, sin embargo, recientemente se ha producido una oleada de reformas educativas en América Latina, influenciada por los cambios que actualmente experimentan las relaciones internacionales dentro del proceso de globalización (Carnoy, 1999; Garret, 2000). En la adopción de las reformas también ha ido adquiriendo cada vez mayor protagonismo lo local, tanto por la propia revaloración de que han sido objeto los gobiernos y la sociedad locales dentro de cada país, como por la reconfiguración de los arreglos políticos e institucionales inducidos por la descentralización, incluida en las reformas. Este nuevo y complejo escenario de interacción entre actores y de redefinición del marco político e institucional, producto de la descentralización (Di Gropello, 1999), ha condicionado, a su vez, la adopción de diversas estrategias en su promoción, que van desde simples reformas sectoriales de la función pública hasta su inclusión en procesos más amplios de reforma del Estado en América Latina (Riviére, 1994).

En este contexto, en el presente capítulo se analizan las reformas y la descentralización educativas latinoamericanas de la década de los noventa. También se analiza con cierto detalle el proceso de centralización-descentralización del sistema educativo mexicano durante las últimas décadas y las principales implicaciones institucionales y políticas de un amplio acuerdo nacional, pactado en 1992 entre los actores institucionalizados de la arena educativa nacional. Para ello, el capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera se hace una revisión general de las principales características asumidas por las reformas educativas adoptadas en América Latina durante la década de los noventa y de la importancia atribuida a la descentralización dentro de ellas. En la segunda sección se revisa la experiencia mexicana respecto a los fenómenos de centralización y descentralización educativa, poniendo énfasis en el análisis de las condiciones específicas en que estos fenómenos se dieron en el sistema educativo nacional. En la tercera se examina el proceso de descentralización educativa en el marco del proyecto de modernización económica y política del régimen salinista, mediante el *Acuerdo Nacional para la*

Modernización de la Educación Básica y Normal, destacando sus implicaciones políticas e institucionales en las relaciones entre los gobiernos federal y estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. En la última sección se describe en sus aspectos generales la coincidencia de dos eventos hasta ese momento inéditos en la historia política contemporánea del país: el *aterrizaje* de la descentralización educativa en escenarios locales de alternancia política, lo que eventualmente puede dar mayor relevancia al caso mexicano en el contexto latinoamericano, y la presencia de factores políticos locales que condicionaron los alcances y dinámica de la descentralización en el ámbito local.

1. La descentralización dentro de las reformas educativas en América Latina

1.1. Las reformas educativas como respuesta a los desafíos del entorno

En general, se reconoce que los logros de los países latinoamericanos en la expansión y cobertura de los servicios educativos han mejorado, sin embargo, su historial en cuanto a ofrecer educación de calidad (Grindle, 2000), garantizar la equidad en su acceso (Carrasco, 2000) y en lo referente a los desafíos que enfrenta la región respecto al proceso de globalización (Cepal, 1990) no son muy convincentes. En particular, los sistemas educativos comenzaron a mostrarse incapaces de responder adecuadamente a las nuevas demandas y necesidades de la región vinculadas a la globalización económica, fomentar el cambio científico y tecnológico, promover la equidad y movilidad social (Carlson, 2002) y preparar a los ciudadanos de las nuevas sociedades democráticas. Por lo anterior, algunos analistas opinan que se está abriendo una brecha importante entre las necesidades del proceso de desarrollo social y económico y la oferta de los servicios educativos en América Latina.

Así, mientras que la matrícula en primaria, secundaria y universitaria pasó de 40 a 122 millones de 1960 a 1992, y el promedio de escolaridad de la fuerza laboral se incrementó de 2.3 años en 1950 a 5.2 en 1990 (Savedoff, et al., 1997: 11) en la década de los noventa, claramente se observan insuficiencias en la calidad de la educación primaria y en la eficiencia de la institución escolar. Por ejemplo, en sistemas con seis grados el estudiante promedio aprobó menos de cinco grados, casi la mitad de los niños permanecieron dos años en el primer grado (Schmelkes, 1999: 12) y su rendimiento en los exámenes en general fue bajo, ya que siete países de la región estuvieron por debajo del rendimiento promedio de sus niños con respecto a los países europeos (Puryear, 1997: 4).

Si bien estos datos representan promedios nacionales, las diferencias entre los países más desarrollados y los menos desarrollados son muy grandes, así como entre las zonas urbanas y rurales y entre los propios estados en cada país. Factores asociados a la pobreza, como la desnutrición, los problemas de salud, la falta de un ambiente familiar propicio para el aprendizaje, entre otros, inciden en las condiciones de acceso, permanencia y aprovechamiento escolar de los estudiantes (Schmelkes, 1999: 13). Los sistemas educativos se han desarrollado en paralelo con las condiciones de diferenciación socioeconómica y cultural, dando por resultado una acentuación de la desigualdad en la mayoría de los países de América Latina. Al respecto, cabe mencionar que los hijos de las familias pobres reciben servicios educativos de menor calidad que los niños ricos (Puryear, 1997: 4-12).

Esta situación se debe, entre otras causas, al bajo gasto público asignado a educación, pues aún cuando los gobiernos latinoamericanos han canalizado regularmente recursos a este rubro, durante la década de los ochenta dichos recursos habían decrecido drásticamente y la inversión educativa sigue siendo más baja que en los países desarrollados. Además, los recursos se destinan desproporcionadamente al pago de la nómina en detrimento de la construcción y mantenimiento de la infraestructura y la compra de materiales didácticos. Los profesores de todos los niveles educativos generalmente están mal formados y peor pagados, lo que promueve no sólo al deterioro progresivo de la profesión docente, sino a que los propios docentes carezcan de incentivos hacia la excelencia y el perfeccionamiento profesional. Igualmente, la ineficiente administración de los sistemas educativos también contribuye a agravar la situación, pues muchas escuelas públicas sólo trabajan 800 horas clase al año, a diferencia de las 1,200 que se imparten en los colegios privados (Puryear, 1997: 13-15). Finalmente, las mayores dificultades para el mejoramiento de la situación parecen ser más políticas que técnicas o incluso financieras, ya que con frecuencia las tentativas reformistas se asocian más al partido político en turno en el poder, lo que dificulta que se genere un apoyo social amplio y sostenido al respecto (Hanson, 1997: 19).

Ante esta situación, durante la década de los noventa la mayoría de los gobiernos latinoamericanos han promovido diversas reformas educativas, buscando mejorar el funcionamiento de las instituciones educativas y con ello contribuir al desarrollo socioeconómico, disminuir las inequidades, aumentar la competitividad internacional en el contexto de la globalización económica, mejorar la calidad

educativa, entre otros objetivos.¹⁵ En general, la adopción de las reformas educativas fue estimulada por las transformaciones y demandas sociales generadas durante décadas en el contexto social, económico y político latinoamericano y se intensificaron en los años noventa. Intentando hacer frente a estos imperativos, los promotores han orientado sus esfuerzos reformadores hacia: a) la gestión educativa, adoptando estrategias de descentralización administrativa, de fortalecimiento de las capacidades de gestión, autonomía escolar y participación social, y de evaluación y medición de resultados; b) la búsqueda de la equidad y calidad educativas, focalizando las acciones hacia las escuelas de educación básica localizadas en las zonas rurales y en las áreas urbanas marginales, con base en reformas curriculares y programas de mejoramiento e innovación pedagógica; c) la actualización y perfeccionamiento de la actividad docente, promoviendo el desarrollo profesional de los docentes y adoptando la remuneración por desempeño y políticas de incentivos, y d) la gestión financiera, subsidiando a la demanda mediante el financiamiento compartido entre el gobierno y la iniciativa privada y la redistribución de impuestos educativos y de racionalización de recursos (Gajardo, 1999: 13-14).

En un balance optimista acerca de los resultados de estas reformas, se destaca que en varios casos se han logrado acuerdos nacionales entre los actores relevantes de la arena educativa, lo que ha llevado a una revaloración de la educación y de la reforma educativa como una política de Estado, surgiendo de allí una nueva institucionalidad y la posibilidad de diseñar estrategias de acción para el mediano y largo plazos. En el ámbito institucional, también existe una mayor descentralización y una tendencia a ampliar los espacios de toma de decisiones hacia la escuela, así como una mayor preocupación por los resultados del aprendizaje y por la responsabilidad pública de la escuela frente a la sociedad. Asimismo, se observa una tendencia positiva hacia la mejoría de la remuneración y la profesionalización del trabajo docente que, de mantenerse, podría incidir en la calidad de la enseñanza y de la educación en general. Finalmente, hay una marcada tendencia a invertir en

¹⁵ Entre 1989 y 1995, cuando menos nueve países emprendieron reformas educativas en América Latina, las que pueden caracterizarse como: 1) reformas motivadas por el financiamiento, orientadas a la reducción del gasto público de los gobiernos centrales destinado a educación, al mismo tiempo que se ha buscado incrementar la matrícula; 2) reformas impulsadas por la competitividad, destinadas a reorganizar el rendimiento educativo y las habilidades laborales en formas nuevas y más productivas, a fin de contribuir a la disponibilidad de capital humano adecuado a los imperativos de la competitividad internacional; y 3) reformas impulsadas por la equidad, mediante las que se ha buscado fortalecer la función de la educación como fuente de movilidad y nivelación social (Carnoy, 1996).

educación inicial y básica, y a medida que se consolidan las transformaciones en estos niveles, se empieza a invertir en la reforma de la enseñanza media (Gajardo, 1999: 40).

A pesar de ello, los resultados siguen siendo insuficientes y aún persisten diversos problemas en el ámbito educativo, como los ya mencionados en cuanto a la cobertura, el acceso desigual a los servicios educativos, tanto porque las reformas tardan en producir resultados convincentes, como porque enfrentan dificultades de diversa índole en su implementación. Entre estas dificultades, cabe destacar: 1) La reacción de los actores interesados en mantener el *status quo*, como los viejos actores sindicales en el ámbito educativo, donde están mejor organizados y, en consecuencia, tienen mayor capacidad de movilización para oponerse a las reformas que sus potenciales beneficiarios. Éstos, además de estar dispersos, tardan en percibir claramente los beneficios, por lo que los promotores de las reformas no pueden apoyarse en ellos para contrarrestar la acción opositora. 2) La rivalidad entre las reformas educativas y las económicas en la agenda gubernamental, sobre todo porque estas últimas tienen un impacto inmediato y con resultados más visibles. 3) Las dificultades inherentes a la propia descentralización, ya que al implicar una transferencia de funciones también conlleva una redistribución de poder de decisión, originando una confrontación entre los intereses de sus promotores nacionales y los de sus receptores locales (Corrales, 1999: 4-9).

En la promoción de las reformas educativas adoptadas en América Latina han jugado un papel importante los organismos internacionales, particularmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, no sólo por su interés manifiesto en otorgar préstamos para su financiamiento (Cohen, 1999: 1-2), sino también en una clara muestra de intervencionismo, al incluirlas entre las recomendaciones para disminuir los déficits fiscales de los gobiernos nacionales e incrementar la eficiencia y equidad en la prestación de los servicios (Gorostiaga, 2001: 567). Si bien los organismos internacionales han apoyado a los países latinoamericanos en el diseño e implementación de las reformas, también han orientado en gran medida su rumbo y contenido. Por lo general, los resultados de las reformas se apegan más a los objetivos institucionales de los organismos internacionales, que reflejar los alcances y problemas reales a que se enfrentan en los contextos culturales, políticos, sociales y económicos específicos de los países de la región (Noriega, 2000).

Las preocupaciones de los organismos internacionales acerca de la sustentabilidad de las reformas educativas se enmarcan básicamente en las siguientes dimensiones: 1) *la dimensión política*. En este caso, las recomendaciones giran en torno a la concertación como el elemento clave en la búsqueda de alianzas entre los distintos actores para el éxito de las reformas. No obstante, siendo congruentes con su función de legitimación de las reformas, muchas veces las evaluaciones realizadas por los organismos encubren los nuevos escenarios de la realidad educativa, disfrazándolos en advertencias sobre los riesgos que deben ser tomados en cuenta para garantizar su sustentabilidad, lo que al mismo tiempo que protege su acción e ideología, traslada la responsabilidad sobre los resultados de las reformas a los gobiernos y a la sociedad. 2) *La dimensión técnica*. Una de las reformas recomendadas por los organismos internacionales con más éxito en la región es la adopción de un nuevo modelo de organización y gestión educativa, mediante la descentralización y el otorgamiento de mayor autonomía a la escuela. Sin embargo, el énfasis puesto en los principios de la gestión empresarial adoptados en este modelo, en demérito de lo pedagógico, constituye una de sus principales debilidades. 3) *La dimensión financiera*. La sustentabilidad financiera de las reformas sigue siendo una de las principales preocupaciones de los organismos internacionales, por lo que sus agentes consideran imprescindible redefinir los criterios del presupuesto público y fortalecer las estrategias de financiamiento y gestión para que las reformas educativas sean factibles, sobre todo en lo referente a las distintas formas de cofinanciamiento público y privado para hacer frente a la escasez de recursos en las escuelas públicas. Sin embargo, tomando en cuenta incluso el caso chileno —como uno de los más avanzados al respecto—, sigue debatiéndose sobre qué política y qué modalidad de financiamiento pueden ofrecer más eficientemente una mejor educación (Krawczyk, 2002: 630-650).

En el debate latinoamericano sobre las reformas educativas también se alude al actor sindical. Aunque los sindicatos no están tanto en desacuerdo con las reformas educativas en sí mismas, sí lo están frente a sus potenciales implicaciones, tales como: 1) los sindicatos magisteriales están en desacuerdo con la descentralización — como uno de los elementos centrales de las reformas— y se oponen a toda política que tienda a la privatización de los servicios educativos, básicamente porque ello puede llevar a la desintegración de los escenarios de la negociación colectiva y a la eliminación del carácter público de la educación; 2) los desacuerdos más específicos

se presentan en la disputa por los mecanismos de control y regulación clientelar de las bases sindicales, como los sistemas de evaluación, ya que con el establecimiento de premios y castigos se erosiona la homogeneidad de la base gremial, y 3) los actores sindicales se resisten a avalar los cambios en la legislación hechos para regular tanto sus relaciones laborales como su propia actividad profesional, como expresión de las viejas posiciones gremiales que, por un lado, se oponen a la consolidación de una correlación de fuerzas adversa en cierto modo a las bases del sindicato, pero por el otro, reivindican antiguas conquistas sindicales que también son adversas al desempeño de las instituciones educativas (Tiramonti, 2001: 17-18).

Desde una perspectiva más amplia, en los países latinoamericanos hay problemas más profundos y de carácter más estructural que limitan no sólo el éxito de las reformas sino la eficiencia de los propios sistemas educativos. Pese a la adopción de las reformas, diversos sistemas educativos latinoamericanos siguen siendo altamente centralizados, en términos tanto de financiamiento como de provisión directa de los servicios. En la mayoría de los países latinoamericanos los servicios educativos son financiados por ingresos generales del gobierno federal, salvo en Brasil, donde el 65% del gasto público en educación primaria es aportado por los estados a través del impuesto al valor agregado. Aunque puede tener algunas ventajas, la gestión centralizada del gasto no garantiza que su nivel sea el más adecuado ni que su asignación regional sea eficiente, lo que ha ocasionado que algunos gobiernos locales tengan que asumir parcialmente funciones de cofinanciamiento y con frecuencia que se movilicen recursos en el ámbito escolar, con participación de la comunidad. Asimismo, si bien la provisión directa de los servicios educativos por parte del gobierno requiere de mecanismos de medición y evaluación que contribuyan a una administración y planificación eficiente de los sistemas educativos, los problemas que se tienen al respecto dificultan una gestión educativa eficiente. Por ejemplo, los exámenes estandarizados en la enseñanza primaria constituyen una novedad en América Latina, ya que en sólo siete de los 18 países de habla hispana existe algún tipo de medición, y aunado a ello, los esfuerzos por medir el aprendizaje de los alumnos han enfrentado la resistencia sindical (Savodoff, et al, 1997: 73-84).

La gestión de personal también sigue siendo una función muy centralizada en la mayoría de los países de la región, pues si bien las decisiones sobre los distintos procesos de la gestión de personal se toman en los diferentes niveles de gobierno,

una vez cubiertos los requisitos establecidos en la normatividad, la decisión final la toma el gobierno central. Esta situación genera serios problemas de gobernabilidad entre la dirección de la escuela, la comunidad y los maestros, ya que la falta de autonomía de la dirección en cuanto al manejo del personal a su cargo reduce los incentivos de los maestros para mejorar su desempeño. Asimismo, los procesos de negociación salarial se encuentran totalmente centralizados, ya que en la mayoría de los países de la región dichas negociaciones se realizan entre el gobierno federal y los sindicatos de maestros, lo que impide que los salarios se adecuen a las condiciones del mercado de trabajo local, reduce la capacidad de manejo de personal en las unidades de provisión y, en consecuencia, debilita la capacidad del director de la escuela de exigir mejores servicios al personal, principalmente porque las decisiones de pago están fuera de su control (Savedoff, et al., 1997: 84-87).

El sombrío panorama en cuanto a los resultados de las reformas educativas planteó la necesidad de emprender las llamadas reformas de *segunda generación* a finales de la década de los noventa. Así, mientras que las reformas promovidas en la primera mitad de la década se concentraron en la descentralización, la realización de cambios en el marco normativo, el desarrollo de innovaciones piloto, la creación de sistemas de evaluación, entre otros temas, las de segunda generación necesitan ampliar y profundizar las primeras, enfocándose en las reglas e instituciones relacionadas directamente con los problemas de información y de rendición de cuentas que determinan el comportamiento de los actores en las escuelas. Entre los retos más importantes a que se enfrentan las reformas de este tipo, cabe mencionar: 1) deberán moverse del ámbito nacional al ámbito local de los sistemas educativos, concentrándose en la práctica de las nuevas reglas del juego para asegurarse de que los padres de familia y los docentes comiencen a asumir efectivamente sus nuevos roles, transformando sus valores y comportamientos tradicionales; 2) tendrán que preocuparse porque la información generada sea utilizada efectivamente por los actores para garantizar la rendición de cuentas de los sistemas educativos, particularmente en lo que respecta a la gestión de los propios sistemas de información y de evaluación docente y estudiantil; 3) deberán poner mayor énfasis en la pedagogía y tecnología de la enseñanza, principalmente porque el impacto en el aprendizaje de una mayor injerencia de los padres se ha visto limitado por las prácticas pedagógicas de los docentes, y 4) tendrán que poner especial atención en el desarrollo de un proceso de *aprendizaje institucional* en el sector educativo, ya que

mientras los actores directamente involucrados no desarrollen capacidad de aprendizaje de las experiencias pasadas, los problemas resueltos hoy volverán a presentarse mañana (Burki y Perry, 1998:98-103).

1.2. La descentralización dentro de las reformas educativas en América Latina

Los esfuerzos de descentralización han ocupado un lugar prominente dentro de las reformas educativas emprendidas en América Latina durante la década de los noventa (Carnoy, 1996) y en general se apoyan en el supuesto de que la delegación o transferencia de un rol más activo y el manejo más directo de los recursos a las instancias locales de gobierno redundaría, por un lado, en un mejoramiento de la eficiencia y equidad en la prestación de los servicios y, por otro, en un mayor involucramiento de la sociedad local en la gestión educativa (McGinn, 1999). Sin embargo, la descentralización educativa promovida en la región latinoamericana durante la década de los noventa ha producido en la práctica resultados variados y limitados en el alcance de sus objetivos. Así, los indicadores de costo-impacto muestran poca evidencia sobre los avances en cuanto a la eficiencia técnica en la provisión de los servicios educativos, debido a lo reciente de las reformas o a la falta de información para su evaluación. Si bien se cuenta con información sólo para Argentina, Brasil y Chile sobre una evolución relativamente favorable de tales indicadores, en el resto de los países donde se han descentralizado los servicios la información es ambigua (Di Gropello, 1999: 165-166).

Con respecto a su impacto sobre la equidad educativa, también hay poca información sobre la evolución de la distribución territorial de los resultados de la descentralización. Los análisis disponibles se centran generalmente en la distribución de los recursos y el gasto entre las áreas geográficas después de la descentralización, como indicador intermedio de equidad. Apenas en dos países de la región —Argentina y Brasil— se presentan indicios de que la distribución de los servicios por áreas probablemente haya mejorado, particularmente en cuanto a una mayor dispersión de indicadores de calidad educativa, como sueldos y formación docente. En los demás países sólo se dispone de información sobre la distribución territorial de recursos después de la descentralización, lo que impide una comparación al no contar con información para el periodo anterior (Di Gropello, 1999: 166-167).

Pese a ello, en el ámbito institucional de la gestión educativa se observan algunos progresos en ciertos países. Por ejemplo, en México y Nicaragua se tienen

indicios de una mayor capacidad de los administradores para diseñar e implementar políticas más efectivas después de la descentralización, principalmente en cuanto a una mayor focalización sobre los usuarios y a un uso más efectivo de los recursos, entre otros aspectos. Esto puede ser significativo dentro del debate político sobre la descentralización, ya que el escaso desarrollo de capacidades institucionales en los gobiernos locales era una preocupación manifiesta de las burocracias nacionales en la transferencia del control sobre los procesos educativos (Gershberg, 1998: 12-13). Por su parte, se han identificado tendencias generales en el sentido de que el modelo de “autonomía escolar” adoptado en Argentina y Brasil tiende a promover innovaciones y una mayor contraloría social, que empujan a la modernización de los sistemas educativos en el contexto de la reestructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Este proceso generado en el ámbito local, que incluye aspectos pedagógicos, administrativos y financieros, está vinculado con la centralización de los procesos de planeación y evaluación a nivel federal, haciendo a ambos procesos complementarios entre sí (Gorostiaga, 2001).

En el caso de la descentralización educativa en Chile, considerado como un modelo único en la región (Delannoy, 2000), ésta se dio en el marco de la reforma estructural promovida por la dictadura militar pinochetista —que llegó al poder a través del golpe de Estado de 1973—, que consistió en la municipalización de las escuelas y el subsidio a las escuelas privadas. Por un lado, la descentralización consistió en transferir a los más de 300 municipios chilenos competencias administrativas relacionadas con la infraestructura y equipamiento y con la gestión de los recursos humanos y financieros. En particular, cabe destacar que los docentes fueron transferidos a los municipios con el *status* jurídico de los trabajadores del sector privado, lo que implicaba que la negociación salarial debía realizarse en forma individual en cada municipio y ya no de manera colectiva con la intermediación del sindicato nacional. Por otra parte, se modificaron radicalmente las condiciones de la oferta y demanda de los servicios, pues por el lado de la demanda, se promovió la libertad de los padres para elegir a la escuela donde querrían educar a sus hijos, y por el lado de la oferta, se promovió la libre competencia entre las escuelas, resultando en una privatización *de facto* de la educación en el país (Candia, 2003: 18).¹⁶

¹⁶ Los instrumentos que han promovido la actividad privada en la educación chilena son: a) la distribución de subsidios proporcionales a la cantidad de alumnos matriculados, tanto en escuelas municipales como en escuelas privadas, y b) un plan de incentivos para involucrar a empresas y corporaciones en la administración de escuelas técnicas y vocacionales (Candia, 2003: 17).

Como resultado de esta reforma, tanto las escuelas privadas como su matrícula se incrementaron, pues entre 1981 y 1996 el número de escuelas se incrementó de 1,700 a 2,700 y su matrícula aumentó del 15 al 33% del total de los estudiantes en esos años (Candia, 2003:21). Las escuelas privadas también se diversificaron, ya que aparecieron más escuelas privadas no religiosas. Sin embargo, no hubo evidencias de que fueran mucho más eficientes que las escuelas públicas, ya que en las comparaciones entre las pruebas de conocimientos ambas tuvieron resultados más o menos iguales. Por último, aunque las escuelas católicas y privadas de élite —que no se involucraron en la reforma— tuvieron los más altos puntajes en los tests, también tuvieron los más altos costos (Belfield, 2002).

Si bien la administración de las escuelas de educación básica —primarias y secundarias— se transfirió a los gobiernos municipales chilenos con el objetivo de hacer más eficiente la prestación de los servicios educativos, como parte del programa de modernización de la dictadura militar pinochetista, esto no ha producido resultados del todo satisfactorios. En principio, exacerbado por una larga tradición política centralista, los gobiernos municipales asumieron la administración de las escuelas transferidas con poca capacidad financiera e información limitada. El gobierno central no proporcionó capacitación o recursos adecuados a los administradores municipales, lo que originó graves déficits fiscales en los municipios y que ha sido particularmente devastador en los más pobres del país. Por otra parte, los datos publicados del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), adoptado por el gobierno militar en 1988 supuestamente para proveer de una base de datos sobre el logro estudiantil a nivel nacional, fueron agregados por tipo de escuelas y utilizados más con fines ideológicos para “documentar” la superioridad de las escuelas privadas subsidiadas que promover el mejoramiento escolar. Sin embargo, diversas evaluaciones realizadas a principios de los noventa mostraban que: 1) 40% de los alumnos de cuarto grado de la mitad de la población más pobre no entendía bien lo que leía; 2) los porcentajes de repetición eran del 7.8 en primarias y de 12 en secundarias; 3) el tiempo requerido para completar el ciclo escolar era de 10.3 años para los primeros 8 años de educación básica y de 5.4 años para los 4 años de la educación secundaria; y 4) la proporción matriculada en secundaria del estrato más rico de la población era de 96.7% contra el 73.6% del estrato de población más pobre (Delannoy, 2000: 11-12).

2. Los procesos de centralización y descentralización educativa en México

2.1. De la centralización a la descentralización educativa

En el contexto de las reformas educativas latinoamericanas, la experiencia mexicana podría ser interesante, ya que a un largo proceso de aguda centralización política y administrativa del sistema educativo nacional siguió un prolongado esfuerzo del gobierno federal por revertirlo, adoptando primero, a finales de los años setenta y mediados de los ochenta, una desconcentración administrativa, y posteriormente una descentralización territorial de los servicios y de algunas funciones de la gestión pública a los gobiernos estatales, durante la década de los noventa. Tanto las acciones de desconcentración como las de descentralización educativa se complementaron con otras acciones que el gobierno federal adoptó en el ámbito de la administración pública para hacer frente a las consecuencias negativas del centralismo y burocratismo que caracterizaban a las relaciones intergubernamentales, por lo que ello puede considerarse como una importante aportación del gobierno federal al fortalecimiento de las instituciones locales de gobierno y al federalismo en México. Sin embargo, debido a que se promovió de “arriba hacia abajo”, una de las limitaciones a que se enfrentan las políticas de este tipo es la incertidumbre sobre su implementación eficiente y, consecuentemente, acerca de sus resultados. Ello se debe, básicamente, a las dificultades que tienen los diseñadores de las políticas para mantener un control eficiente sobre su implementación y porque en general sus intereses y objetivos no necesariamente coinciden con los de los implementadores (Goggin, et al., 1990), lo que se vuelve más complejo en escenarios donde coexisten actores políticamente rivalizados.

Al diseñarse e implementarse desde una perspectiva centralista y a iniciativa del gobierno federal, las políticas de desconcentración y descentralización en México han respondido más a los intereses de este orden de gobierno que a los de las sociedades y gobiernos locales (Guillén, 1995), por lo que, al reaccionar obstaculizando o retardando su implementación, los actores locales han provocado que adquieran connotaciones políticas, más allá de su carácter administrativo. Con esta hipótesis en mente, en la presente sección se examinan los fenómenos de centralización y desconcentración-descentralización educativa en el federalismo mexicano, enfatizando el análisis de sus principales implicaciones en el marco institucional y en la estructura de relaciones entre los actores nacionales y locales, en un intento por identificar algunas de las posibles contribuciones del proceso

descentralizador al fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales y del federalismo, así como las dificultades y resistencias que enfrentó el proceso.

Con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en 1921, el gobierno mexicano dio inicio a un largo proceso de centralización del sistema educativo nacional (SEN).¹⁷ A partir de entonces, en las siguientes décadas del siglo XX la evolución del SEN transitó por las siguientes fases: 1) la fase del federalismo subsidiario al inicio de la década de los veinte, caracterizado por la celebración de diversos convenios y contratos entre la Federación y los gobiernos estatales y municipales, en los que se plasmó el compromiso del gobierno federal de aportar los recursos que compensaran la acción educativa local; 2) la etapa de la acción complementaria de la administración callista (1924-1928), durante la cual el gobierno federal creó sistemas educativos paralelos e independientes de los sistemas locales para subsanar las lagunas en la prestación local de los servicios educativos, y 3) a partir de los años treinta, durante cuatro décadas, el SEN tendió progresivamente hacia una aguda centralización administrativa y política, mediante la absorción de los sistemas educativos en varios estados y la retención de diversas facultades y atribuciones por parte del gobierno federal, bajo el argumento de que la acción educativa local se había debilitado, así como por la creación de un sindicato único de maestros. Paralelamente al aumento significativo del personal docente y administrativo, la SEP fue consolidando un complicado aparato burocrático, multiplicando dependencias y personal de inspección, con lo que fue afirmando su presencia en los estados y acumulando tareas de planeación, supervisión y evaluación a nivel central (Loyo, 1999: 51-62).

Si bien la centralización se justificaría inicialmente por la necesidad de garantizar la prestación efectiva de los servicios educativos en todo el territorio nacional, particularmente por la incapacidad de los gobiernos estatales y municipales de llevar estos servicios a las zonas rurales —concentrándose sólo en las áreas urbanas— y por las resistencias de los caciques locales hacia ello, la agudización de los rasgos centralistas del SEN poco a poco fue haciendo cada vez más burocratizado y gigantesco su aparato administrativo. Aunque los planteles escolares estaban

¹⁷ La nueva Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes sustituyó a la de Instrucción Pública y Bellas Artes, con lo que no sólo se cambiaba el concepto de instrucción por el de educación en las funciones del Estado mexicano, sino que también se ampliaba el ámbito geográfico en que se realizaría la función educativa, iniciándose con ello la federalización de los servicios educativos, sin menoscabo de que los gobiernos estatales impulsaran la educación en todos sus grados en sus estados (Iturriaga, 1999: 158).

distribuidos físicamente en todo el territorio nacional, las tareas de planeación, administración de los recursos y operación de los servicios se concentraban totalmente en las instancias centrales de la Secretaría de Educación Pública (Álvarez, 2000). Desde la capital del país se administraba a los 50 mil planteles y a los más de 300 mil maestros federales que conformaban el sistema educativo nacional en 1977 (De los Reyes, 1988: 112).

Las representaciones de la SEP en los estados ya no atendían ni eficiente ni integralmente los asuntos de la gestión educativa, pues la irracionalidad de su expansión organizativa y burocrática era tal, que incluso llegaron a existir hasta 17 representantes de las diferentes direcciones generales de la Secretaría en cada estado, con poca o nula comunicación o coordinación entre ellos (Prawda, 1985: 83). Asimismo, debido a que casi todos los problemas que surgían en el ámbito local eran atendidos desde la capital del país, los representantes regionales de la SEP trabajaban con autoridad y capacidad de decisión seriamente limitadas (Aguilar, 1996: 141). Así, para que pudiera cumplir con las funciones que le fueron encomendadas, la SEP requirió de constantes reestructuraciones y la creación de nuevas dependencias: subsecretarías, direcciones, departamentos, etc., que se le fueron agregando a su estructura organizativa sin ningún control, hasta llegar a convertirse, a principios de la década de los setenta, en la Secretaría más grande, anacrónica y conflictiva del gobierno federal (Guerra, 1987: 87-88). Esto no sólo originó que se fueran minimizando los beneficios relativos de sus acciones, sino también que se agravara su ineficiencia y obsolescencia institucional, al grado de que a principios de los años setenta ya era evidente la necesidad de revertir el proceso, promoviendo su descentralización.

Por ello, en 1973 el gobierno federal comenzó a desconcentrar algunos trámites administrativos y la instalación de delegaciones de la SEP en varios estados. Aunque sus resultados fueron más bien modestos,¹⁸ la desconcentración produjo

¹⁸ En una evaluación realizada sobre la desconcentración educativa, se destacan los siguientes aspectos positivos: 1) se realizó un mayor acopio de información y de datos más precisos para la planeación educativa; 2) se logró una mejor coordinación entre las dependencias federales y locales en la prestación del servicio, así como mayor comunicación entre las autoridades de la SEP y las representaciones sindicales en los estados (Pescador, 1985: 49), y 3) se sentaron las bases institucionales que posteriormente le permitieron al gobierno federal promover la descentralización, sobre todo porque al reorganizar el sistema educativo federal en los estados, el proceso modificó diversos aspectos de la relación entre los actores locales: nuevos actores se incorporaron a los órganos colegiados de la SEP en los estados y la creación de los puestos de confianza en las delegaciones, cuyos nombramientos ya no dependían exclusivamente del sindicato, sino también de las autoridades educativas federales y de los gobernadores (Arnaut, 1998: 272-273).

cierta descentralización política *de facto*: a pesar de que las instancias centrales de la secretaría no se descentralizaron, sus representaciones regionales comenzaron a actuar cada vez más bajo la influencia de las condiciones locales y, por tanto, con vínculos cada vez más débiles con sus respectivos centros (Arnaut, 1998).

A principios de la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) nuevamente se adoptaron acciones al respecto, ahora desde la perspectiva de la descentralización, las cuales se promovieron en dos fases: 1) en 1983, la SEP propuso a los gobiernos estatales la celebración de Acuerdos de Coordinación y la creación de un Comité Consultivo para la descentralización en sus respectivas entidades, que se encargó de elaborar los acuerdos de transferencia, y 2) en 1984, se establecieron las bases para la celebración de convenios de transferencia entre los gobiernos federal y estatales, así como las modalidades y mecanismos para la prestación conjunta entre ambos órdenes de gobierno de los servicios a transferir. También en ese año, se propuso la creación del Consejo Estatal de Educación Pública, en sustitución del Comité Consultivo, y la Dirección de Servicios Coordinados de Educación, reemplazando a las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (Usedes), creadas en nueve regiones del país en 1973 (SEP, 1986: 42-43).

A finales de 1987 ya se habían firmado los convenios de coordinación para la descentralización entre el gobierno federal y los 31 gobernadores de los estados, con lo que se daba por concluida esta etapa del proceso. En un balance presentado por el propio gobierno delamadridista, se pueden destacar algunos de los siguientes aspectos de este proceso: 1) se reestructuraron orgánicamente las delegaciones federales mediante la creación de 31 Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública en los estados, lo que constituyó la base institucional para la integración de los servicios educativos federales y estatales que se ofrecían por separado; 2) en los 31 estados se instalaron los Consejos Estatales de Educación y se impulsó el establecimiento de los Comités Municipales de Educación en 19, los cuales fueron instancias de participación de los padres de familia y de la sociedad en general en la educación; 3) se descentralizaron las funciones de capacitación y especialización de los docentes —que se realizaban en la ciudad de México— a las 74 unidades de la Universidad Pedagógica Nacional instaladas en los estados, y 4) se crearon centros de investigación y desarrollo tecnológico en siete estados de la República, a fin de vincular la educación superior con los sectores productivos (SPP, 1988b: 87-88).

Aunque los logros fueron más bien formales, los cambios realizados hasta entonces pueden considerarse como las bases iniciales de un proceso de aprendizaje institucional en el que se apoyaron los esfuerzos futuros de descentralización, más decisivos y de mayor profundidad, emprendidos por las posteriores administraciones federales. Empero, tanto la desconcentración como la descentralización educativa promovidas de 1973 a 1988 tuvieron un desarrollo desigual entre los estados y, donde avanzaron más, hubo procesos inconclusos de las reformas, como por ejemplo, no se tocaron aspectos medulares de la relación entre la SEP, su personal administrativo y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (Arnaut, 1998: 272).

El proyecto de descentralización delamadridista no pudo sortear los diversos obstáculos que enfrentó en su implementación, como tampoco contribuyó a resolver los problemas estructurales que limitan la eficiencia y equidad del sistema educativo nacional, o simplemente sus promotores no tuvieron la voluntad política para hacerlo, cancelando con ello sus posibilidades de éxito. Entre estos obstáculos cabe mencionar: 1) la cuantía de los recursos requeridos para la homologación de los sueldos y salarios entre los maestros federales y estatales, ya que según estimaciones de la propia secretaría en 1983 se necesitaban recursos adicionales por 3,258 millones de pesos para ello. 2) La complejidad del problema que representaban las prestaciones económicas y sociales de los trabajadores, tanto por la diversidad de formas en que se otorgaban en los estados como por el número de instituciones que las prestaban. 3) La desigual participación de los gobiernos de la Federación en el financiamiento de la educación, donde se observa hasta la fecha el predominio del gobierno federal sobre los gobiernos estatales. 4) La resistencia de algunos gobiernos estatales de recibir los servicios, al pensar que los trabajadores de educación transferidos iban a generar más problemas de los que ya tenían con sus propios trabajadores (De los Reyes, 1988: 135-148).

2.2. La centralización y hegemonización del SNTE en el sistema educativo nacional

Paralelamente a la centralización y burocratización del sistema educativo nacional, desde los primeros años de su formación en 1943, también el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) rápidamente fue consolidando su posición hegemónica dentro de la estructura de relaciones corporativas entre el Estado mexicano y las organizaciones sindicales, y en el propio sistema educativo, concentrando crecientemente facultades, funciones y recursos en su Comité Ejecutivo

Nacional (CEN) en detrimento de la autonomía y desarrollo de sus representaciones locales.¹⁹ Un hecho que marcó el inicio de este proceso fue la publicación del decreto presidencial del 15 de marzo de 1944, en el que se reconocía al SNTE como organización única de los trabajadores sindicalizados en los niveles educativos respectivos en el país y se disponía que las cuotas sindicales se descontaran de su salario y se le entregaran al secretario general del sindicato (Benavides, 1993).

Una revisión de sus documentos básicos de 1962 —que por cierto no han cambiado mucho hasta la fecha— permite identificar algunos elementos que caracterizan el perfil centralizado, autoritario y corporativo del SNTE. La centralización del poder en el CEN es evidente, ya que prácticamente todas las decisiones importantes se concentran en esta instancia, específicamente en el secretario general, por lo que el margen de maniobra de las secciones estatales en una eventual confrontación con el CEN es muy limitado. Un primer elemento de subordinación local al CEN es la facultad que éste tiene de autorizar la convocatoria para los Congresos Seccionales, aun cuando éstos ya hayan sido aprobados en las Asambleas Seccionales. Asimismo, también se da una total dependencia económica local respecto al CEN, pues las cuotas de sus afiliados eran descontadas directamente por la SEP y transferidas al CEN, y después de la descentralización directamente por las secretarías de finanzas de los gobiernos estatales, distribuyéndose posteriormente de acuerdo al presupuesto que presenta cada Comité Seccional a la Secretaría de Finanzas del CEN. La naturaleza autoritaria del sindicato se confirma en el hecho de que todo personal que ingresaba al sistema educativo nacional automáticamente pasaba a engrosar sus filas, sin ser consultado sobre si deseaba afiliarse a él o no y, sobre todo, si aceptaba aportar un porcentaje de su salario al sostenimiento del sindicato, mediante su cuota sindical. Finalmente, su carácter corporativo y oficialista se corrobora en el hecho de que su declaración de principios se limita a reproducir los “ideales” de la Revolución Mexicana (Loyo, 1998: 110-115).

Durante el primer medio siglo de su existencia, el SNTE fue evolucionando progresivamente de una estructura mínima de 11 carteras o secretarías con que fue conformado inicialmente su primer CEN (1943-1945) hasta llegar a contar con 39 en

¹⁹ El 30 de diciembre de ese año, el Sindicato Único de Trabajadores de la Enseñanza (SUNTE), el Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de Educación (SMMTE), el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana (STERM), el Sindicato Nacional Autónomo de Trabajadores de la Educación (SNATE), y otras organizaciones más pequeñas, decidieron conformar el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) (Benavides, 1993: 58).

el trienio 1989-1992 (Benavides, 1993). La presencia del SNTE ha sido importante por la función política que ha desempeñado dentro del sistema político mexicano, particularmente, porque fue un instrumento eficaz en los periodos electorales. Movilizaba a sus miembros para organizar manifestaciones y reuniones, desfiles de estudiantes y recepciones a las que asistían los candidatos del partido oficial (Ornelas, 1998: 300). Fue, así, el mecanismo mediante el cual los sucesivos gobiernos posrevolucionarios intercambiaron bienes y servicios públicos por apoyo electoral con sus representantes nacionales y locales desde su creación. También fue el medio a través del cual sus líderes en turno se encumbraron políticamente.

De hecho, la consolidación política del SNTE comenzó desde 1949, pues a partir de su elección como secretario general para el periodo 1949-1952, Jesús Robles Martínez puso fin a la autonomía local en la toma de decisiones, promoviendo un mayor control del CEN sobre los comités seccionales, además de involucrar más activamente al sindicato en la política nacional, afiliándolo al partido oficial y apoyando al gobierno sin recato alguno (Cook, 1996). En esos años, el liderazgo sindical era considerado como un escalón para acceder a puestos de elección popular o a algún cargo público, como se confirma en el hecho de que después de dejar la secretaría general del SNTE Robles Martínez fuera electo diputado federal por Colima para el periodo 1952-1955, senador por esta entidad entre 1964 y 1965 y director general de Banobras durante 1965-1976. Esta trayectoria la repitieron muchos de los siguientes dirigentes nacionales del SNTE, como Carlos Jongitud Barrios, quien después de dejar formalmente la dirigencia nacional del sindicato en 1972 fue presidente del Congreso del Trabajo, secretario de Acción Social del PRI, gobernador de San Luis Potosí y Senador por este estado, entre otros cargos (Cook, 1996: 64), además de seguir controlando tras bambalinas a los sucesivos líderes nacionales del sindicato, hasta que fue neutralizado políticamente a principios de la administración salinista.

El SNTE también ha tenido una gran influencia en los distintos ámbitos de la estructura administrativa del sistema educativo nacional (SEN), mediante una compleja red de alianzas interburocráticas. A pocos años de haberse constituido, la dirigencia nacional "colonizó" la SEP en un proceso de imbricación interburocrática, que le permitió consolidarse organizacional y políticamente e incrementar su capacidad de influencia en el SEN. Por medio de esta imbricación *sui generis*, los dirigentes nacionales del SNTE pudieron ascender a posiciones de jerarquía dentro de la SEP y promover sus propios intereses corporativos en el contexto de la política

nacional (Ornelas, 1998: 298). La etapa inicial de desarrollo del SNTE comprendió entre 1943 y 1948, en la cual la burocracia sindical fue posicionándose rápidamente en los ámbitos operativos de las direcciones y departamentos de Educación Primaria y Normal, obteniendo los primeros beneficios para el magisterio, como la reglamentación y movilidad escalafonaria, incremento de plazas, entre otros. En una segunda etapa, comprendida entre 1949 y 1972, se consolidó el perfil autoritario y corporativo del sindicato, excluyendo a los grupos disidentes y fortaleciendo los nexos entre los que eran afines ideológicamente dentro del bloque dominante. En este periodo, las alianzas se dieron principalmente dentro de las direcciones de Educación Preescolar, Primaria y Normal, en el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio y en la Dirección General de Mejoramiento del Magisterio de la SEP. Debido a que operó en las estructuras centrales y operativas de la secretaría, la imbricación interburocrática y el intercambio político cobraron particular importancia en esta etapa. Algunos de los beneficios obtenidos fueron: mecanismos de titulación masiva, movilidad e incrementos de categorías escalafonarias, aumento de plazas y dobles plazas (Reséndiz, 1992: 6-7).

Entre 1972 y 1978, el grupo encabezado por Carlos Jongitud Barrios tomó el control del CEN del SNTE, consolidando e institucionalizando su hegemonía con la formación y fortalecimiento de Vanguardia Revolucionaria, como una estructura paralela a la sindical, la cual operó como una red institucional de control, mediante el acceso a las estructuras de toma de decisiones de las direcciones generales de la SEP y en el ámbito operativo de la supervisión y dirección escolar, creando con ello un nuevo espacio de imbricación interburocrática que le daría nueva funcionalidad al circuito de intercambio político dentro de la estructura corporativa. Así, la imbricación, que iba desde los espacios vitales del SNTE, atravesaba la estructura administrativa de la SEP y trascendía al régimen político, permitió el funcionamiento regular del sistema educativo nacional y favoreció la reproducción de las relaciones de gestión, dominación y representación de la burocracia sindical (Reséndiz, 1992: 8).

Durante los siguientes diez años (1978-1988), se suscitaron diversos conflictos entre los actores mencionados, a consecuencia de las propuestas de desconcentración y descentralización educativa. Por ejemplo, entre 1978 y 1981 se presentó un importante conflicto interno en la SEP derivado de las confusiones generadas por la desconcentración educativa, tales como: a) el carácter escalafonario o de confianza que debían tener los puestos de delegado, lo que implicaba que

fuesen nombrados por el sindicato o por la secretaría, y *b*) los ámbitos de competencia de las delegaciones *versus* las estructuras de supervisión y dirección escolar, lo que generaba conflictos de poder entre las burocracias educativa y sindical, ya que las primeras estaban bajo control de la SEP y las segundas en manos del sindicato. A principios del proceso de desconcentración, la burocracia educativa pudo imponer algunas condiciones y recuperar ciertos espacios dominados por el sindicato, pero pronto los líderes sindicales reaccionaron obstaculizando la implementación del proyecto de desconcentración y presionando hasta recuperar los espacios perdidos. Como resultado, la dirigencia sindical recuperó diversos puestos directivos y el control en algunas delegaciones, con lo que se le pudo dar nueva funcionalidad al SEN en el ámbito local (Reséndiz, 1992: 14-15), aunque en este caso bajo las nuevas reglas impuestas por la burocracia sindical. En este periodo, la crisis económica de 1982 también afectó profundamente las relaciones entre el magisterio nacional y el Estado mexicano, principalmente por la contracción del gasto en educación y la caída del salario real de los trabajadores (Lustig, 1993), sólo que las protestas surgidas por ello las abanderó la disidencia, que confluía en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) (Cook, 1996).

Aunque el SNTE había mantenido una actitud relativamente pasiva ante la desconcentración educativa, al asumir que era parte de un proceso de federalización que en un futuro tendería a la homologación de las condiciones laborales, salariales y prestaciones económicas entre los maestros federales y estatales (Ornelas, 1998:298), cuando se quiso promover la descentralización educativa, a mediados de los años ochenta, surgieron conflictos entre la SEP y el SNTE. Algunas de las fuentes de estos conflictos fueron: *a*) la búsqueda de la calidad educativa implicaba revisar y evaluar la actividad docente, tanto en lo relativo a la formación de los docentes como a su desempeño profesional, lo que invadía dos de los espacios dentro del SEN en que se había enraizado el poderío sindical: el sistema de formación de maestros y el control técnico y administrativo del magisterio en servicio, y *b*) la descentralización fue percibida por la dirigencia sindical como una amenaza a la integridad nacional de su organización, tanto porque hubiera llevado a su atomización —convirtiéndolo en una confederación o en múltiples sindicatos estatales— como también porque entrañaba riesgos a la propia hegemonía del CEN en el control económico y político sobre sus agremiados y en su capacidad de negociación con la autoridad educativa federal (Arnaut, 1998: 267-268).

3. Modernización y descentralización educativa en México

Consciente de estas dificultades, el gobierno salinista (1989-1994) privilegió el consenso político en la búsqueda por mejorar la calidad educativa y vincular al sector educativo a su proyecto de modernización política y económica en el marco de la globalización y reforma del Estado en México (Trejo, 1996). Sin embargo, para poner en marcha el proyecto de modernización educativa había que deshacerse de los lastres del corporativismo sindical, institucionalizado en Vanguardia Revolucionaria y personalizado en su líder vitalicio, Carlos Jongitud Barrios, también porque ésta era parte de la vieja guardia priísta que se oponía políticamente al grupo más “tecnocrático” que había llegado al poder presidencial con Carlos Salinas.²⁰

Conforme transcurría el sexenio e iba disminuyendo la incertidumbre política, el presidente Salinas pudo iniciar la reforma educativa pendiente desde la administración anterior, lo que se hizo en dos etapas. En la primera, comprendida entre 1989 y 1991, nombró a Manuel Bartlett como secretario de Educación, quien fuera Secretario de Gobernación durante la administración delamadridista y considerado en ese momento como funcionario de la *línea dura*. Con ello, Salinas enviaba un claro mensaje al SNTE de que estaba decidido a dismantelar el poder de Vanguardia Revolucionaria, pero sobre todo que buscaba, por un lado, recuperar la autonomía gubernamental en la política educativa, que había sido conculcada por el sindicato en la práctica y, por el otro, obtener el control en la resolución de conflictos dentro del sistema educativo nacional, pues el SNTE era cada vez menos eficaz en someter a la creciente disidencia magisterial. En este contexto, después de haber descabezado al poderoso sindicato petrolero con el encarcelamiento de su líder vitalicio, Joaquín Hernández Galicia *La Quina*, bajo los cargos de corrupción sindical y enriquecimiento ilícito, el gobierno salinista enfocó sus baterías hacia el dismantelamiento de Vanguardia Revolucionaria en el SNTE, aunque en este caso el

²⁰ Estos actores se enfrentaron entre sí debido a que el esquema de dominación y control corporativo impuesto por Vanguardia Revolucionaria en el sistema educativo nacional entró en contradicción con el proyecto de modernización salinista, ya que éste puso en riesgo la estructura en que se había fincado una relación políticamente funcional entre la burocracia educativa, el SNTE y el partido oficial. Algunos elementos de esta estructura eran: a) los canales de movilidad ocupacional, profesional y política de un grupo privilegiado de sus miembros, que se fueron consolidando bajo las reglas del juego priístas; b) las facultades *de facto* con que el supervisor escolar podía intervenir discrecionalmente en el sistema de escalafón, la promoción salarial y el cambio de aula o de zona escolar del maestro, y c) la poderosa maquinaria de control —paralela a la estructura administrativa de la SEP— que Vanguardia Revolucionaria había logrado montar durante el periodo de su predominio en el CEN del SNTE (Street, 1992: 61-64).

desenlace fue distinto. Persuadido quizás por el encarcelamiento de su homólogo en el sindicato petrolero, Jongitud Barrios aceptó dejar pacíficamente el poder tras bambalinas que mantenía en el SNTE desde que dejó formalmente el cargo de secretario general del CEN.

En una segunda etapa, entre 1992 y 1993, Salinas designó a Ernesto Zedillo en sustitución de Bartlett en la SEP, quien finalmente pudo concretar el proyecto de descentralización iniciado por su antecesor, anunciando la tan esperada reforma educativa en 1992. La descentralización salinista inició con la firma del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal* (ANMEB) entre los actores institucionalizados de la arena educativa nacional: el gobierno federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), las reformas a los artículos 3º y 31 de la Constitución federal y la promulgación de la nueva Ley General de Educación en 1993 (Trejo, 1996: 163-169). Con la nueva estrategia de descentralización, el gobierno salinista buscaba hacer frente al reto de superar los rezagos y disparidades acumulados, satisfacer la demanda creciente de servicios y mejorar cualitativamente la educación, en un escenario donde la operación y administración de estas actividades estaban a cargo de una autoridad central, en ocasiones a cientos o miles de kilómetros de distancia de los centros educativos. También se buscaba con ello atender con eficiencia las funciones normativas y de planeación de la autoridad educativa nacional, los que habían decaído sensiblemente en el marco de la excesiva burocratización y del agudo centralismo de que adolecía la SEP, concentrando los requerimientos de cerca de 26 millones de educandos, un millón 100 mil maestros, 165 mil establecimientos escolares y la emisión mensual de tres millones de cheques de pago (Moctezuma, 1993: 154-155).

La firma del ANMEB fue un evento políticamente significativo dentro del sistema educativo nacional (SEN), ya que con ello el gobierno federal no sólo lograba reunir el consenso de los principales actores de la arena educativa del país en un pacto político e institucional en torno a un renovado esfuerzo a favor de la educación, sino que con ello también creó las condiciones que eventualmente pudieran transformar al federalismo educativo, con base a algunos de los siguientes elementos: a) con la transferencia de los servicios educativos federales a su responsabilidad directa, los gobiernos estatales estaban adquiriendo un rol administrativo y operativo más activo, mientras que el gobierno federal fortalecía su función normativa y de regulación en la coordinación intergubernamental en torno al tema educativo; b)

mediante la firma del ANMEB se generaba la posibilidad de que las instituciones educativas locales fortalecieran sus capacidades institucionales, al menos en el ámbito de la educación básica, pues al transferirse al gobierno estatal la parte federal del SEN, las autoridades locales formalmente adquirirían un mayor control sobre los principales elementos de la planeación educativa, y c) con la firma del Acuerdo Nacional se buscaba fortalecer y hacer más equitativo el federalismo educativo, pues además de comprometerse a seguir canalizando los recursos a los estados para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios transferidos y aumentarlos sustancialmente, el gobierno federal también se comprometió a exhortar a los gobiernos estatales que destinaban recursos modestos a la educación a que incrementaran su gasto educativo en un monto similar a como ya lo venían haciendo los estados con niveles similares de desarrollo (ANMEB, 1992: 391-394).

El ANMEB era un acuerdo claramente cupular entre la burocracia educativa y sindical, pues si bien se proponía la revaloración social de la función docente como uno de los objetivos principales de la modernización educativa, los beneficios que en el largo plazo pudiera obtener el magisterio sindicalizado descansaban en gran medida en los esfuerzos que cada maestro debía realizar en lo individual. Así, además de un aumento salarial emergente y la creación de un programa de fomento a la vivienda para los maestros, el resto de los elementos propuestos en el Acuerdo Nacional para la revaloración de la labor docente eran: a) una reforma de los programas de su formación inicial, con un tronco básico y opciones orientadas a los niveles de educación básica, con lo que se esperaba que el docente pudiera enfrentar los nuevos retos del mercado de trabajo y, al mismo tiempo, ser capaz de profundizar sus conocimientos en el área de su interés; b) el esfuerzo adicional del maestro por actualizar sus conocimientos dentro de un Programa Emergente de Actualización, que debía combinar la educación a distancia y la asistencia a cursos y sesiones de estudio, y c) la adopción del Programa de Carrera Magisterial por parte de la autoridad educativa federal y de los estados, orientado a promover la calidad educativa y la superación profesional y material de los profesores, lo que debía impactar en el mejoramiento de sus condiciones salariales, con base en la mayor preparación académica que fueran alcanzando, la asistencia regular a los cursos, su desempeño profesional y su antigüedad (ANMEB, 1992: 400-404).

El proyecto de descentralización salinista enfrentó al SNTE a situaciones inéditas, que eventualmente podrían poner en riesgo su capacidad de negociación

corporativa con las instituciones educativas estatales, por lo que la organización sindical tuvo que *protegerse* contra ello. Condicionó su participación en la descentralización educativa a que se reconociera explícitamente en los acuerdos que firmó con cada gobierno estatal su titularidad sobre los contratos colectivos de sus agremiados que se transferían y, en consecuencia, se incorporaban a los sistemas educativos estatales. Asimismo, claramente quedaba asentado en estos acuerdos que el CEN del SNTE seguía siendo el representante legal de los trabajadores, quien delegaba a los comités estatales la representación en los asuntos derivados de la relación laboral colectiva, entre el gobierno del estado y los trabajadores estatales y federalizados que se transferían. No podía faltar, por supuesto, la cláusula sobre las cuotas sindicales, donde la autoridad estatal se obligaba a retener de los salarios de los trabajadores los recursos que por ello le correspondían al sindicato y de enterarlos puntualmente al CEN, e inclusive en el eventual caso de que el entero de los recursos retenidos se retrasara por más de cuatro meses, el sindicato podría solicitarle al gobierno federal a que descontara los recursos de las participaciones federales que le correspondieran al gobierno estatal que incurriera en ello (CGE-SNTE, 1992).

Para la nueva dirigencia nacional del SNTE, adherirse al proyecto de modernización educativa salinista, en especial la firma del ANMEB, representaba una estrategia clave para su supervivencia política e institucional, ya que ello implicaba: a) volver a ser el interlocutor principal del Estado mexicano en la arena educativa nacional y fortalecer su vínculo con el presidente de la República; y b) conservar su monopolio en la representación del magisterio nacional de educación básica y normal, la integridad nacional de la organización y la autodeterminación de su vida interna (Loyo, 1997: 45). En este caso, se combinaron dos procesos para impulsar el cambio en la organización sindical: 1) internamente, la persistencia de las corrientes de oposición —de manera destacada los miembros CNTE, desde 1979— y la renovación sindical promovida por el nuevo CEN, en un proceso caracterizado por una típica reforma desde arriba, y 2) externamente, el proyecto de modernización educativa del gobierno salinista, que quedó delineado en su Programa para la Modernización Educativa.

No obstante, siendo una organización estructurada por grupos de interés coincidentes y discordantes, en ese momento había llegado al poder del SNTE una nueva clase dirigente, cuya visión política la llevó a tomar un curso de acción congruente con ello, eligiendo una opción intermedia entre las posiciones extremistas.

En palabras de la propia Elba Esther Gordillo, “en un extremo se encontraban los inmovilistas, quienes deseaban que nada cambiara o —si acaso— que se apretaran tuercas y se aceitara la maquinaria, y en el otro extremo estaban los impacientes, que querían quemar etapas sin evaluar la correlación real de fuerzas, buscando llevar al SNTE a una confrontación” (Gordillo, 1992: 16). Aunque fue cuestionada, esta estrategia contribuyó a que el SNTE sobreviviera y asumiera un rol protagónico dentro del proceso de modernización educativa (Espinoza, 1997: 135).

Bajo esta perspectiva, puede plantearse que la descentralización educativa impuso retos importantes al SNTE, al abrir la posibilidad de ir construyendo sobre la marcha una nueva estructura de negociación de sueldos, condiciones de trabajo y asuntos profesionales, en la cual las secciones locales y los gobiernos estatales se incorporaron a una arena dominada, hasta entonces, por una relación bilateral entre la SEP y la dirección nacional del SNTE. Sin embargo, a partir del proceso descentralizador, ha surgido en el SNTE un problema de representación estatutaria. Pues, ahora el sindicato tiene una membresía predominantemente estatal; a la vez que en varios estados la mayoría de los maestros no están en las secciones estatales sino en las exsecciones federales. Además, en los últimos años el SNTE ha visto disminuir drásticamente sus bases más firmes: su membresía federal, que le daba unidad organizacional y certeza jurídica, y los maestros de educación primaria,²¹ que constituían su núcleo mayoritario y le imprimían una sólida identidad profesional. Derivado de lo anterior, la discusión sobre la representación estatutaria de las secciones estatales plantea un dilema fundamental: o se unifican o se dividen o ambas cosas a la vez, según la realidad de cada estado y el peso específico de cada uno de los segmentos del magisterio (Arnaut, 1999: 99-100).

Después de haberse puesto en marcha la descentralización educativa — implícita en el ANMEB—, se han realizado diversos estudios sobre sus implicaciones, tanto desde la perspectiva nacional como de la regional, cuya revisión permitiría retomar algunas de sus conclusiones y aportaciones al debate que ello ha generado. Un primer bloque de reflexiones referentes al desarrollo institucional de la acción

²¹ A partir de la década de los noventa, la matrícula en educación primaria muestra una tendencia a un virtual estancamiento, pues por ejemplo entre 1992 y 1997, la matrícula en este nivel educativo apenas creció en un 0.4% en promedio y entre 1998 y 1999, asumió una tendencia negativa en su evolución de menos 2% y de menos 3.7%, respectivamente (Barba, 2000) y, aunque el número de maestros de primaria ha crecido relativamente, con el 6.55% en promedio en esos siete años, es previsible que la tendencia negativa en el crecimiento de la matrícula observada entre 1998 y 1999 influya sobre las perspectivas del otorgamiento de nuevas plazas y puestos.

educativa puede resumirse en que a pesar de las diversas limitaciones, tensiones y conflictos que ha enfrentado en su *aterrizaje*, la descentralización educativa de 1992 ha generado algunas dinámicas positivas en el ámbito local. En algunos casos ha favorecido que el tema educativo adquiera cada vez mayor relevancia en la agenda de los gobiernos estatales, haciendo posible, además, una paulatina reconfiguración de los actores, lo que se ha traducido principalmente en la progresiva pérdida de protagonismo del gobierno federal en el ámbito local (Pardo, 1999: 549-551). En ese sentido, quizás uno de los efectos más visibles de la descentralización fue detonar el potencial de las múltiples propuestas educativas que estaban latentes en los estados, multiplicar las estrategias y los mecanismos disponibles para llevar a cabo la acción educativa nacional a escala local y hacer más específicos los valores, sentidos y contenidos que en cada entidad o localidad se le atribuyen a la educación (De Ibarrola, 2003: 408). Igualmente, la autoridad educativa federal exigió que algunos gobiernos estatales crearan instituciones locales para que se hicieran cargo de los servicios educativos que se transferían con el Acuerdo Nacional, los cuales se fusionaron posteriormente —formal o realmente— a la estructura educativa existente. Aunque en algunos casos, este proceso ha avanzado más que en otros, desatando problemas adicionales y adoptando sus propias dinámicas (Barba, 2000).

En un segundo bloque se pueden mencionar sus posibles impactos sobre la autonomía escolar y en los aspectos técnico-pedagógicos, en los casos estudiados se percibe en 1999 —y esto parece seguir vigente—, en distintos grados, que la propuesta descentralizadora apenas comienza a ser gestionada en los estados en relación con los aspectos formales, lo que quiere decir que, salvo en algunos casos aislados, la idea de la descentralización aún no *aterriza* en el ámbito escolar. Asimismo, los resultados de mejora en los índices de eficiencia y equidad educativa presentan comportamientos más inerciales que de cambio drástico que pudiera atribuirse a la descentralización, aunque hay que destacar que las condiciones locales que se generaron con la firma del ANMEB presionan hacia la necesidad de mejorar la prestación de los servicios educativos al quedar éstos como una responsabilidad directa de los gobiernos estatales. (Pardo, 1999: 559-560).

Finalmente, en cuanto a sus implicaciones en el ámbito financiero de las relaciones intergubernamentales —como un tercer bloque de reflexiones—, los estudios identifican que con la firma del ANMEB han surgido dificultades que ponen en entredicho sus alcances, refuerzan el predominio del gobierno federal y siguen

reproduciendo su carácter centralista. Si bien con la descentralización se han generado algunas condiciones favorables para llevar a cabo la presupuestación y programación más eficiente de los recursos, lo que permite a los gobiernos estatales contar con una mayor libertad de gestión y lograr su mejor utilización, aún no se han resuelto otros conflictos y tensiones en el ámbito financiero. En este caso, resalta la escasa aportación de recursos propios de los gobiernos estatales a educación, pues mientras que en 1993 la Federación aportaba el 82.35% de los recursos totales destinados a educación en el país (Latapí y Ulloa, 2002), en el 2000 dicho porcentaje se había incrementado a 83.06% (PNF, 2000). Por ello, en tanto que los gobiernos estatales no incrementen sus aportaciones, el gobierno federal tendrá que seguir aportando la mayor parte de los recursos para educación en el país.

La falta de equidad financiera en el federalismo educativo también es otro elemento que se debe destacar, pues si bien el gobierno federal se comprometió a exhortar a los gobiernos estatales que destinaban recursos modestos a la educación a que los incrementaran —como ya se ha mencionado—, hay muy pocos avances al respecto. Así, siendo el estado que menos recursos aportaba a educación en 1992, con el 1.027%, Oaxaca apenas incrementó su aportación a un 5.4% en el 2000; mientras el Estado de México, que aportaba el 40.68% de sus recursos a educación, en 1992, seguía manteniendo una aportación importante del 34.1% en el 2000 (Latapí y Ulloa, 2002; PNF, 2000). Asimismo, aunque la Federación ha seguido canalizando regularmente recursos a los gobiernos estatales para el financiamiento de los servicios educativos, a partir de la descentralización educativa las pautas de distribución de dichos recursos no han variado significativamente, manteniendo en lo fundamental las grandes asimetrías con que se venían distribuyendo, sin alterar de fondo las relaciones financieras intergubernamentales al respecto. Por ejemplo, mientras que el Distrito Federal recibió en 1993 casi el doble de recursos (18.11%) para educación básica de lo que equitativamente le correspondería de acuerdo al porcentaje que su población representaba en la población nacional (9.64%), el Estado de México recibió apenas un poco más de la mitad de los recursos (6.47%) que debió recibir según ese criterio, ya que este estado concentraba el 12.54% de la población nacional en ese año (Latapí y Ulloa, 2002: 78 y 86). Por otro lado, los recursos que los gobiernos estatales reciben de la Federación para educación se canalizan en su mayor parte al pago de la nómina y las prestaciones económicas y sociales del

magisterio, en detrimento de otros rubros del gasto educativo: mantenimiento de las instalaciones, gastos de operación, entre otros (Barba, 2000).

Hacia la segunda mitad de la década de los noventa, la descentralización educativa seguía en marcha, por lo que aún se enfrentaba al reto de su consolidación política e institucional. Para darle continuidad al proceso anterior, el gobierno zedillista (1994-2000) propuso extender la descentralización a otras áreas de la función educativa. De ahí que una de las primeras acciones fue fortalecer la capacidad y autonomía local en cuanto a la disponibilidad y uso de los recursos federales destinados a educación. Así, como parte de las reformas de 1997 y 1998 a la Ley de Coordinación Fiscal, se ampliaron las atribuciones de los gobiernos estatales y municipales en el uso de los recursos federales, con lo que se precisaron las responsabilidades de cada orden de gobierno y se establecieron mecanismos para rendir cuentas sobre el ejercicio de los recursos, además de que éstos ya se programaron regularmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PNF, 2000: 35).

Una segunda innovación fue la descentralización de los recursos de inversión educativa en infraestructura educativa. Así, desde principios de 1995 la SEP comenzó a apoyar el desarrollo de capacidades en los estados para la descentralización del Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas (CAPFCE), al tiempo que cada gobierno estatal fue informado sobre el monto de los recursos de que dispondría para la inversión en infraestructura educativa para ese año. En 1996, los fondos federales que ejercía el CAPFCE fueron transferidos en su totalidad a los gobiernos estatales, y a partir del año siguiente éstos comenzaron a incursionar en la construcción de instalaciones para las instituciones de educación media superior y superior (PNF, 2000: 36-37). Finalmente, en 1998, también se descentralizó la educación media superior a cargo del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP). En este caso, mientras que la autoridad nacional del CONALEP retuvo la atribución de evaluar el desempeño de los colegios estatales, la conducción de las líneas y contenidos de la capacitación docente y directiva y la definición de las políticas de adquisición de bienes y servicios y de mantenimiento; las autoridades locales, además de ser responsables de la operación y apertura de nuevos planteles, debían buscar recursos adicionales y garantizar su ejercicio eficiente, contratar y capacitar al personal requerido, programar y presupuestar las actividades de las escuelas, entre otras funciones (PNF, 2000: 39-41).

De lo anterior puede inferirse, que la reorganización del sistema educativo nacional propuesta en el ANMEB ha planteado en principio una redefinición sustantiva del papel de los gobiernos dentro del federalismo educativo, pues por un lado, el gobierno federal se ha desprendido de la función operativa de la administración directa de los servicios educativos y consolidado su función normativa y reguladora del proceso educativo en sus dimensiones nacionales, y por el otro, la descentralización educativa ha generado las condiciones para el reconocimiento de un rol más protagónico de los gobiernos locales en la definición de las prioridades y necesidades del desarrollo educativo y en la administración directa de los servicios educativos, tanto de los que ya estaban bajo su responsabilidad como los que les fueron transferidos, aunque a costa de una mayor carga administrativa. Además, durante la segunda mitad de la década de los noventa la descentralización se ha extendido a otros niveles educativos y a otras funciones del gobierno federal en materia educativa. No obstante, la descentralización también ha enfrentado diversas limitaciones y conflictos en su implementación, tanto en el ámbito institucional como en las relaciones políticas entre los actores nacionales con los locales, particularmente porque los diversos conflictos y cotos regionales de poder siguen ofreciendo fuertes resistencias a que se implemente la descentralización educativa, además de la limitación de recursos para hacer frente a los compromisos que muchos gobiernos estatales habían contraído con las representaciones estatales del SNTE.

En cuanto a las implicaciones de la descentralización educativa en el funcionamiento corporativo y en la estructura organizativa del SNTE, parece pertinente hacer las siguientes anotaciones: *a)* lejos de marginarse del proceso, el SNTE asumió el reto de adecuarse a los imperativos del proyecto de modernización educativa salinista, modificando sus documentos estatutarios para introducir algunos principios democráticos en la elección de sus representantes y la apertura de espacios internos a la creciente pluralidad política de sus agremiados, lo que eventualmente puede inducir a la descorporativización de la organización respecto al Estado y al partido oficial, o cuando menos a su mayor apertura política, y *b)* el aterrizaje regional de la descentralización no sólo ha redefinido los espacios de interacción entre los actores sindicales y gubernamentales, sino que también los ha obligado a asumir nuevos roles en sus interacciones, por lo que los asuntos, la dinámica y los resultados de sus negociaciones habrán de depender probablemente

más de sus propias capacidades de negociación e influencia política, si bien hasta ahora los representantes nacionales del sindicato siguen controlando el proceso.

4. Descentralización educativa y alternancia política local en México

Un fenómeno que puede ser interesante en el contexto de las reformas latinoamericanas es el *aterrizaje* de la descentralización educativa en escenarios locales de alternancia política, como aconteció en dos estados mexicanos: Baja California, en 1989, y Chihuahua, en 1992. Aunque después hubo alternancia política en otros estados, la relevancia de ambos casos radica en que al ser experiencias pioneras al respecto, produjeron transformaciones significativas en la arena de interacción entre los actores, en su reposicionamiento político y, consecuentemente, en el cambio en las formas y reglas de su interacción.²² De esta manera, aunque con resultados diferentes, en un escenario local políticamente exacerbado se puede observar que los conflictos entre los actores gubernamentales y sindicales en ambos estados transformaron sus relaciones institucionales, principalmente por la agresividad con que los nuevos gobiernos estatales panistas intentaron combatir la corrupción y cancelar algunos de los privilegios y canonjías de que gozaba la burocracia sindical en el marco de su relación corporativa con los gobiernos priístas anteriores, pero también por la beligerancia con que los propios actores sindicales reaccionaron a ello.

Debido a que en los siguientes capítulos se analizan con mayor detalle algunas de las implicaciones combinadas de la alternancia política y la descentralización educativa en Baja California, en esta sección sólo se destacan algunos de sus aspectos más relevantes y que permiten comparar la experiencia de esta entidad con la que vivió Chihuahua al respecto. En ese sentido, bajo el gobierno del PAN desde 1989, en Baja California se suscitaron serios conflictos entre el nuevo gobierno estatal y los actores sindicales locales, particularmente de los maestros estatales organizados en la Sección 37 del SNTE. Como parte de su proyecto de modernización de la gestión pública, desde un principio el gobierno de la alternancia emprendió diversas acciones tendientes a retomar el control sobre el sector educativo

²² A diez años de 1989, año en que se dió la primera alternancia política en el país, siete estados habían sido entregados al PAN por mandato del voto ciudadano: Baja California (1989 y 1995), Chihuahua (1992), Guanajuato (1995), Jalisco (1995), Nuevo León (1997), Querétaro (1997) y Aguascalientes (1998); cuatro al PRD: Distrito Federal (1997), Zacatecas (1998), Tlaxcala (1998) y Baja California Sur (1999); y uno a la alianza PT-PRS: Nayarit (1999) (Espinoza, 2000b: 10-11).

y a cancelar diversas canonjías y privilegios de que disfrutaba el SNTE local, así como a elaborar un inventario sobre los recursos humanos y materiales como base para la realización de un diagnóstico educativo en la entidad. Aunque al principio se había mantenido a la expectativa, conforme tomaban forma las acciones de la nueva administración estatal y ésta iba minando las bases del poder acumulado por el sindicato en el sistema educativo estatal (SEE), la dirigencia sindical movilizó a sus bases para defender sus conquistas. Después de diversas manifestaciones públicas de protesta, el SNTE consiguió que el gobernador separara de su cargo al primer Secretario de Educación a dos años de que éste asumiera su cargo.

Posteriormente, si bien el gobierno estatal suspendió la mayoría de las acciones que provocaron la irritación del sindicato, su dirigencia mantuvo una actitud beligerante durante toda la primera administración panista, y hacia finales del sexenio nuevamente se presentaron serios enfrentamientos entre ambos actores como consecuencia de la promulgación de una nueva Ley Estatal de Educación. Hay que mencionar, sin embargo, que el propio gobierno estatal también contribuyó al conflicto, al intentar introducir reformas a la Ley del Servicio Civil con el propósito de generar las condiciones para que surgieran nuevas organizaciones sindicales en el sector educativo, paralelas a las representaciones locales del SNTE (Espinoza, 1997).

A partir de 1992, los principales actores en contienda en la entidad fueron exhortados por el gobierno federal a dejar sus posiciones beligerantes, posponer el debate en torno a sus diferencias políticas y sentarse a negociar los aspectos sustantivos de la descentralización educativa, lo que también fue favorecido por el cambio de Secretario de Educación. Aunque hubo problemas iniciales para las negociaciones en torno a la descentralización, las partes involucradas estaban conscientes de la necesidad de firmar los Acuerdos Estatales —que ratificaran el Acuerdo Nacional en la entidad—, ya que en el fondo también estaban en juego cuestiones más sustantivas del federalismo, como las condiciones básicas de colaboración y cooperación intergubernamental suscritas en los convenios de coordinación entre los gobiernos federal y estatal. Esto último pesó en el ánimo de los adversarios y finalmente firmaron los Acuerdos Estatales en la entidad, aunque un poco tarde con respecto al resto de las entidades federativas y además con algunos asuntos pendientes de resolverse en la transferencia.

Por su parte, entre los principales elementos de la agenda del conflicto en Chihuahua, donde el PAN había ganado la gubernatura en 1992, se pueden

mencionar tanto las acciones emprendidas por el gobierno del estado como las realizadas por la dirigencia sindical. Así, las principales acciones de la nueva administración estatal panista se destinaron a: 1) tratar de recuperar la rectoría institucional sobre el sistema educativo, lo que comenzó con la designación para puestos de primer nivel en la administración educativa de funcionarios ajenos al sindicato, inclusive sin consultarlo, como había sido la costumbre, y 2) tratar de incrementar la eficiencia administrativa en la gestión educativa y el combate a la corrupción, que implicó el despliegue de una amplia e indiscriminada campaña por exhibir la corrupción en el magisterio y la ineficiencia con que desde el punto de vista del gobierno estatal realizaba su labor, además de buscar reducir el número de “aviadores” en su nómina (Calvo, 1999: 89-94). Por su parte, los líderes estatales del SNTE atizaron el conflicto, básicamente porque quisieron: 1) mantener el control del aparato administrativo, disfrazándolo como una defensa de sus conquistas históricas; 2) obtener la homologación salarial entre los maestros federalizados y los estatales, aunque los primeros también pugnaban porque se mantuviera la jubilación dinámica, el escalafón horizontal y el servicio de pensiones civiles, y 3) defender la escuela pública, ya que según los líderes sindicales la nueva administración panista se proponía privatizar la educación, introducir la religión como materia obligatoria y adoptar un sistema de evaluación con el que se pretendía identificar a los maestros “improductivos” y despedirlos (Loera, 1999: 436-437).

Con base en estos elementos se fueron desarrollando los enfrentamientos entre los actores, comenzando con una comparecencia del Director General de Educación del gobierno del estado en el Congreso local para explicar que las acciones emprendidas estaban orientadas básicamente a recuperar el control de los mecanismos de verificación y seguimiento del sistema educativo estatal (SEE). Además, el funcionario denunció públicamente el incumplimiento del compromiso contraído por el gobierno federal en la firma del ANMEB de incrementar los recursos canalizados a educación, con lo que se dio a la tarea de sensibilizar a la opinión pública y tratar de allegarse adeptos, dando un trato preferencial al magisterio federalizado. En reacción a ello, los líderes de la sección estatal del SNTE también divulgaron un *Plan de Acción*, básicamente para la defensa de las prestaciones y conquistas que a su juicio estaban siendo amenazadas: la autonomía sindical, las prestaciones sociales y económicas, etc. Dos años después, el gobierno federal conminó a las partes en conflicto a llevar a cabo conjuntamente una evaluación del

ANMEB, lo que involucraba asuntos de interés no sólo para el gobierno estatal sino también para el propio magisterio, tales como la asignación de los recursos financieros, la coordinación intergubernamental, la participación social en la educación, el desempeño institucional y magisterial, entre otros (Loera, 1999:443-444).

En resumen, las transformaciones a la estructura de relaciones corporativas entre los principales actores de la arena educativa local —como producto de la alternancia política en los gobiernos de Baja California y de Chihuahua— hicieron más complejo el escenario local para la implementación de la descentralización educativa, lo que ha implicado costos políticos y económicos tanto para los propios actores como para los sistemas educativos en general. No obstante, en Baja California la descentralización educativa también ha representado una nueva coyuntura institucional que propició el acercamiento entre los actores en contienda, apremiándolos a la negociación, no sólo para que abandonaran sus posiciones beligerantes, sino para que se sentaran en la mesa a negociar los asuntos sustantivos y apremiantes de la descentralización.

Aunque los conflictos se originaron como reacción de la burocracia sindical a las acciones gubernamentales destinadas premeditadamente al desmantelamiento de la estructura de relaciones corporativas y como reacción a los programas de eficientización y combate a la corrupción instrumentados por los nuevos gobiernos estatales panistas, sus orígenes comunes contrastan con sus desenlaces distintos, principalmente por las condiciones políticas y sociales que en lo particular caracterizan a cada entidad. En Chihuahua, la insensibilidad política con que el nuevo grupo gobernante manejó el conflicto con el magisterio contribuyó a la derrota electoral del PAN en las elecciones locales intermedias de 1995, cuya consecuencia más importante fue el cambio de la correlación de fuerzas entre los actores políticos en contienda y el establecimiento de las bases de una nueva etapa en sus relaciones (Aziz, 1996). La pérdida de la hegemonía panista en el Congreso local obligó al gobierno estatal a sustituir al titular de la Dirección de Educación por otro, quien adoptó una actitud más conciliatoria hacia el sindicato, generando con ello la posibilidad de sentar bases más objetivas para la descentralización educativa en la entidad. Posteriormente, en 1998, el PAN perdió las elecciones para la gubernatura estatal, regresando el PRI al poder. En Baja California, el gobierno panista ha podido

mantenerse en el poder, pero en ambos casos se observa que el sindicato supo frenar los impulsos modernizadores de los gobiernos panistas.

CAPÍTULO III

ALTERNANCIA Y CAMBIOS EN EL CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE BAJA CALIFORNIA

Introducción

A finales de la década de los ochenta, la sociedad bajacaliforniana vivió momentos de gran efervescencia política, lo que tuvo como desenlace que en las elecciones del 2 de julio de 1989 —por primera vez en su larga historia como partido en el poder— el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdiera la gubernatura de Baja California frente al entonces opositor Partido Acción Nacional (PAN). Con la decisión de relevar al PRI por el PAN en el gobierno estatal, los electores bajacalifornianos se colocaban en la vanguardia de la transición política del país y proyectarían a nivel nacional la relevancia de esta inédita experiencia local, lo que sirvió de punto de partida para que posteriormente hubiera alternancias en los gobiernos de otros estados. Desde la perspectiva local, sin embargo, las transformaciones que la alternancia política indujo en la estructura de poder y de gobierno fueron más importantes, tanto porque los nuevos actores gubernamentales intentaron cambiar las formas y reglas de estructuración y funcionamiento de las relaciones entre el gobierno y la sociedad, como porque los grupos de poder afectados reaccionaron con beligerancia, provocando que los primeros actos de gobierno rápidamente se convirtieran en una fuente importante de conflictos políticos. Sin duda, la alternancia política puede considerarse como una *coyuntura crítica*, ya que transformó sustantivamente diversos aspectos de la política y gobierno locales.²³

En ese sentido, a partir de 1989, se puede observar que varias dimensiones y elementos de la política y de la gestión pública locales se redefinieron. El intento del nuevo gobierno estatal por eliminar las reglas y lógica de funcionamiento del corporativismo local le acarrearón serios conflictos políticos con los principales actores de las arenas política y social, a la vez que la adopción de un programa de reforma administrativa lo confrontó directamente con los trabajadores sindicalizados de la burocracia pública y del magisterio. Particularmente, en la coyuntura de la alternancia política se suscitaron graves conflictos entre la nueva burocracia educativa y la vieja

²³ Con el término de *coyuntura crítica* puede aludirse a la ruptura en la continuidad de los regímenes políticos priístas en Baja California, a semejanza de lo que Collier y Collier definen como un proceso que consistiría en un periodo de cambios significativos e intensos, que ocurre en distintas formas y espacios de análisis, y que puede reconocerse básicamente por sus legados sociales y políticos (Collier, 1991: 29).

burocracia sindical, derivados del intento del primer gobierno panista de retomar el control institucional en la gestión educativa y eficientar el uso de los recursos, incitando con ello a una reacción política de la dirigencia magisterial de la entidad. La alternancia política también tuvo como consecuencia un cambio en la tradicional relación de subordinación política y corporativa entre el gobierno estatal y el federal, lo que puede constatarse en la generación de importantes conflictos en diversos ámbitos de las relaciones intergubernamentales en Baja California.

Bajo esa perspectiva, en este tercer capítulo se analizan las transformaciones que la alternancia política indujo en la administración pública estatal y en la estructura de relaciones entre los actores de la arena política y social de Baja California, así como los conflictos suscitados en las relaciones entre el gobierno estatal y la Federación en el marco del federalismo fiscal, con el objetivo básico de destacar los elementos que entonces caracterizaban al contexto político e institucional en que *atterizó* la descentralización educativa en la entidad en 1992. Lo que, a su vez, condicionó la dinámica y desenlace de los conflictos y avances del propio proceso de descentralización, aspectos que se estudian en los siguientes dos capítulos.

El capítulo está organizado en cuatro secciones. En la primera se ofrece una discusión general sobre los cambios institucionales que la alternancia política indujo en la administración pública estatal, con énfasis en las transformaciones realizadas en su estructura organizacional y de funciones. En la segunda sección se hace una caracterización de los actores que entraron en conflicto en la arena educativa local a partir de 1989: la nueva burocracia pública y la vieja burocracia sindical. En una tercera sección se analizan los conflictos protagonizados por los actores más importantes de la arena educativa y política del estado, y en especial las implicaciones del cambio en las formas y reglas de interacción entre los actores sobre el corporativismo local. En la última sección se analizan los conflictos suscitados entre el primer gobierno estatal panista y la Federación en torno a las participaciones federales que recibía la entidad, cuyo monto provocó que el gobierno estatal considerara injusto al federalismo fiscal prevaleciente en el país.

1. Alternancia política y reestructuración administrativa

Los cambios que los panistas introdujeron a partir de 1990 en la estructura organizacional y funcional del aparato de gobierno en Baja California caracterizan su proyecto de reforma administrativa y de la gestión pública en el estado. De esta

manera, pese a que no fueron reemplazadas todas las instituciones de gobierno heredadas de la administración estatal anterior, o por lo menos un número importante de ellas (Guillén, 1993a), como razonablemente cabría esperar de un nuevo régimen impulsado por un vigoroso movimiento social (Herzog, 1991) y portador de un proyecto de cambio político (Campuzano, 1995), en la entidad sí hubo un proceso de cambio institucional en la administración pública estatal, al realizarse diversas reestructuraciones y fusiones.

En su intento por hacer más eficiente y eficaz al aparato de gobierno en la realización de sus funciones, con base en un diagnóstico realizado por ellos mismos sobre la administración pública estatal, los nuevos actores gubernamentales pusieron en marcha un Programa de Reestructuración Administrativa. El diagnóstico había arrojado algunos elementos que, desde la perspectiva del nuevo grupo gobernante, eran síntomas de la obsolescencia, ineficiencia e ineficacia institucional del aparato de gobierno, tales como: 1) una excesiva concentración de facultades y funciones en algunas dependencias y organismos descentralizados de la administración pública; 2) la incongruencia entre el marco reglamentario y la estructura formal de las dependencias y su funcionamiento real; 3) la concentración de recursos en los niveles jerárquicos superiores y en áreas administrativas de apoyo, en detrimento de las áreas operativas, así como la detección de excesivos controles administrativos para el ejercicio del gasto público, y 4) la falta de mecanismos de intermediación y comunicación entre las dependencias de la administración pública centralizada y los organismos descentralizados, que dificultaba su coordinación y obstaculizaba su operación eficiente (LEGBC, 1996: 149).

La fuerte ponderación que la nueva burocracia estatal hizo de estos elementos explica, en parte, el énfasis puesto en la transformación de la estructura organizativa y funcional y del marco normativo de la administración pública estatal, llevando a que las acciones propuestas se orientaran hacia los siguientes objetivos: a) optimizar el uso de los recursos públicos para la realización de las funciones de gobierno, y b) reestructurar el aparato de gobierno y racionalizar su funcionamiento en función de las necesidades del desarrollo estatal y de los programas derivados de los nuevos procesos de planeación (PED, 1990).

Paradójicamente, aunque su diagnóstico mostraba que el aparato administrativo heredado era en gran medida “obsoleto” e “ineficiente”, el primer gobierno panista mantuvo casi intacto el organigrama original de la administración

pública, si bien se realizaron algunos cambios marginales. Así, de las 19 secretarías y direcciones que conformaban la administración pública estatal en 1989, 15 mantuvieron la misma denominación.²⁴ La Secretaría de la Contraloría General del Estado se transformó en la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental, pasando al área de dependencias *staff* del gobernador en el organigrama. Tres dependencias desaparecieron de la estructura organizativa: la Dirección de Tránsito y Transportes, que se integró a la Secretaría General de Gobierno, y la Procuraduría de Protección al Turismo y la Comisión Agraria Mixta, que desaparecieron a consecuencia de la reestructuración administrativa, y se crearon tres nuevas dependencias: las direcciones de Ecología, Desarrollo Social y Desarrollo Municipal (PEGEBC, 1989; PEEBC, 1995; LEGBC, 1996).

Sin embargo, al interior de algunas dependencias sí se realizaron diversos cambios, lo que permite identificar cierta racionalidad en las acciones del nuevo gobierno panista, particularmente porque éste centró su atención en tres de las dependencias más importantes de la administración pública en el estado. Una era la Secretaría de Educación y Bienestar Social (SEBS), que absorbía alrededor del 41% del presupuesto estatal en 1989. La otra, la Secretaría de Finanzas (Sefin), que ejercía casi el 23% de los recursos. Por último, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado (SAHOPE), a la cual se le asignó aproximadamente el 18% del gasto estatal en ese mismo año (PEEBC, 1989). La primacía de estas dependencias dentro del entramado institucional local era evidente, pues tan sólo entre ellas absorbieron alrededor del 82% de los recursos presupuestales del poder Ejecutivo estatal de ese año.

El proceso de transformación institucional a que fue sometida la SEBS a partir de 1990 puede caracterizarse básicamente con los siguientes elementos: 1) de un año a otro, el tamaño de su organigrama se redujo en un 25%, pues las 32 dependencias con que contaba en 1989 disminuyeron a 24 en 1990, lo que evidentemente fue una consecuencia del mencionado Programa de Reestructuración Administrativa. Este programa incidió, sobre todo, en la desaparición de las

²⁴ Las ocho secretarías fueron la General de Gobierno, la de Finanzas, la de Planeación y Presupuesto, la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado, la de Desarrollo Económico, la de Fomento Agropecuario, la de Turismo y la de Educación y Bienestar Social; las cinco direcciones fueron: la de Trabajo y Previsión Social, la del Registro Público de la Propiedad, la de Relaciones Públicas, la de Comunicación Social y la Jurídica; además de la Oficialía Mayor de Gobierno y la Procuraduría General de Justicia del Estado. A propósito, aun cuando estaban propuestas 20 dependencias en el presupuesto de egresos del gobierno del estado para 1990, la Secretaría de Salud no se creó durante la administración ruffista (PEGEBC, 1989; PEEBC, 1995).

direcciones de Asuntos Culturales y de Asuntos Deportivos en su organigrama, cuyas dependencias y funciones se transfirieron a los institutos de Cultura de Baja California (ICBC) y de la Juventud y del Deporte (Injude), respectivamente, creados como organismos descentralizados del gobierno del estado, y 2) de las cuatro direcciones que existían en el organigrama de 1989, sólo se conservaron las direcciones de Coordinación Administrativa y de Educación y, para sustituir a las desaparecidas, se crearon las direcciones de Modernización Educativa y de Vinculación Educativa en el organigrama de 1990. La denominación de estas dos últimas dependencias tiene una evidente relación con el propósito del nuevo gobierno de modernizar la gestión pública estatal y promover una mayor participación social en la educación, si bien todavía no había una clara concepción acerca de sus nuevas funciones y de su estructuración interna.²⁵ Esto último se confirma en el hecho de que, inexplicablemente, a la Dirección de Modernización Educativa le fueron *colgadas* las delegaciones de Asuntos Deportivos de Tijuana y de Ensenada, cuando éstas debieron haberse integrado al Injude; mientras que la Coordinación de Infraestructura Educativa fue puesta bajo la responsabilidad de la Dirección de Vinculación Educativa, sin que hubiera una relación evidente entre las funciones de ambas dependencias. (Compárese organigramas 1 y 2 del anexo I)

Más allá de la posible trascendencia que pudiera tener la creación de las mencionadas direcciones de Modernización y de Vinculación Educativa, sobre todo porque con su denominación se apuntaba a una redefinición de las acciones de gobierno, aún era prematuro esperar cambios sustantivos e inmediatos al respecto, ya que éstos fueron visibles en la estructura general de la SEBS hasta 1992.²⁶ A partir de ese año, nuevamente se modificó el número de dependencias de la SEBS, pues las 24 que tenía en 1990 aumentaron a 29 en 1992, lo que representó un aumento del 21% de un periodo a otro (compárese organigramas 2 y 7 del anexo I). Además, en el organigrama de 1992 ya aparece una subsecretaría y la Subdirección de Educación, por lo que puede considerarse que a partir de ese año comenzó a valorarse institucionalmente la importancia de ir descargando algunas funciones de las

²⁵ Entrevista con Rafael Ayala López, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1989-1991, Mexicali, B.C., 27 de agosto de 1999.

²⁶ Desde la perspectiva de la administración ruffista, la modernización educativa debía entenderse como una "permanente mejoría de la calidad y uso de los recursos humanos, técnicos, financieros y materiales; una mayor participación social y comunitaria; mejor apoyo al magisterio y a los trabajadores del sector educativo en general; y un mejor ambiente que facilite el desarrollo pleno de la persona, de la convivencia, de la justicia, de la libertad y de los recursos naturales" (Ruffo, 1992).

instancias directivas a las operativas dentro de la secretaría. Asimismo, también se crearon las delegaciones de la SEBS en Tijuana y Ensenada, como oficinas de apoyo al subsecretario, lo que no sólo sentó las bases de un ulterior proceso de desconcentración administrativa y educativa hacia los municipios, sino que también muestra la manera en que se estaba respondiendo a las presiones demográficas y geográficas sobre la gestión educativa centralizada en el ámbito estatal. Esto, porque mientras que el primero es el municipio más poblado de la entidad, el segundo es el más alejado de la capital del estado.

En 1992 también se crearon las direcciones de Planeación Educativa y de Fomento Educativo, con lo que comenzó a promoverse un proceso de especialización funcional dentro de la SEBS, particularmente por la creación del Departamento de Microplaneación y Estadística, en la Dirección de Planeación Educativa, y el de Recursos Humanos, en la Dirección de Administración. Esto respondió a los objetivos institucionales de adoptar la planeación micro en las acciones educativas y de buscar una adecuada gestión de los recursos destinados al pago de sueldos y prestaciones, que representaban el mayor porcentaje del gasto educativo en la entidad.²⁷ Por último, en 1992 desapareció la Unidad Coordinadora de Programas de Bienestar Social —junto con sus departamentos—, la cual dependía de la Dirección de Administración de la SEBS, con lo que el gobierno panista suprimía el carácter asistencialista a las acciones de la secretaría, aunque inexplicablemente ésta sigue conservando hasta la fecha el subtema de bienestar social en su denominación. (Compárese organigramas 2 y 7 del anexo I)

La transformación institucional de la SEBS, a partir de la alternancia política, también se puede observar en la redistribución interna de recursos, lo que se caracterizó por una progresiva desconcentración de éstos entre 1989 y 1992 de la oficina del titular hacia las áreas sustantivas y operativas de la secretaría, como se observa en el siguiente cuadro:

²⁷ Entrevista con Marco Antonio Esponda Gaxiola, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1991-1995, Mexicali, B.C., 20 y 26 de agosto de 1999.

Cuadro III.1
Distribución del presupuesto en las dependencias sustantivas de la Secretaría de Educación y Bienestar Social en Baja California, 1989 y 1992
(miles de pesos a precios constantes del 2000)

Dependencia	1989	%	1992	%
<i>Oficina del Secretario</i>	2,488	25.67	3,169	17.16
<i>Subsecretaría</i>			265	1.44
<i>Dirección de Planeación Educativa</i>	16	0.16	215	1.16
<i>Dirección de Educación</i>	6,845	70.62	14,750	79.86
Oficina del Director/1	2,817	41.16	4,118	27.92
Departamento de Educación Primaria	1,757	25.67	4,927	33.40
Departamento de Educación Media	1,575	23.01	4,096	27.77
<i>Coordinación Administrativa</i>	82	0.85	28	0.15
<i>Dirección de Fomento Educativo</i>			42	0.23
<i>Dirección de Asuntos Culturales</i>	179	1.85		
<i>Dirección de Asuntos Deportivos</i>	83	0.86		
Total	9,693	100.00	18,469	100.00

Nota: /1, los porcentajes de los departamentos son con respecto al total de la Dirección de Educación
Fuente: Elaboración propia con base en información de: PEEBC, 1989 y PEGEBC, 1992.

Como se observa en el cuadro III.1, mientras que en 1989 la oficina del secretario absorbía cerca del 26% de los recursos totales ejercidos por la institución, éstos disminuyeron a alrededor del 17% en 1992. En contrapartida, de alrededor del 71% de los recursos que la Dirección de Educación —junto con sus dependencias— ejercía en 1989, éstos pasaron a representar cerca de 80% en 1992. La tendencia desconcentradora —con el fin de disminuir la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos y ubicarlos en las instancias operativas correspondientes— también se observa en la oficina del titular de la dirección de Educación, en beneficio de sus departamentos, cuando menos de los dos que en su conjunto absorbieron entre el 49 y el 61% de los recursos ejercidos por la dirección en los años analizados. Así, de un poco más del 41% de los recursos ejercidos por la oficina del director de Educación en 1989, ésta ya sólo ejerció cerca del 28% en 1992; mientras que de alrededor del 26% de recursos ejercidos por el Departamento de Educación Primaria en 1989, éste llegó a ejercer un poco más del 33% del total de recursos ejercidos por la dirección en 1992. Asimismo, del 23% de los recursos ejercidos por el Departamento de Educación Media en 1989, éste llegó a ejercer cerca del 28% en 1992.

En la reestructuración de la administración pública estatal también se debe mencionar el proceso de transformación institucional a que fue sometida la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado (SAHOPE), básicamente por el énfasis puesto en el redimensionamiento de su estructura organizativa. Así, de 1989 a 1995, en esta Secretaría se suprimieron 41 de las 72 unidades administrativas con que contaba inicialmente, entre subsecretarías, direcciones y unidades administrativas, lo que representó cerca del 57% de sus dependencias (compárese organigramas 3 y 4 del anexo I). Entre los aspectos sobresalientes de este proceso cabe destacar que de las tres subsecretarías que existían en 1989 sólo quedó una, por lo que la Subsecretaría de Administración e Inversión Pública, que absorbía un poco más del 16% del personal y cerca del 28% del presupuesto de la SAHOPE en 1989, se transformó en la Coordinación General de Planeación, Inversión y Asistencia Técnica, pasando al área de dependencias *staff* del Secretario. Asimismo, la Subsecretaría de Obras Públicas, que concentraba alrededor del 70% del personal y casi el 60% del presupuesto, se transformó en la Dirección de Obras Públicas. Por su parte, la antigua Subsecretaría de Asentamientos Humanos se convirtió en la Dirección de Administración Urbana (PEEBC, 1989; LEGBC, 1996).

En el área desconcentrada de esta Secretaría también hubo cambios, ya que de 33 dependencias existentes en ese sector en 1989 sólo quedaron 11 en 1994, lo que representó una reducción de cerca del 67% en el número de dependencias. Consecuentemente, desapareció la Residencia General de la SAHOPE en Mexicali, al considerar que su existencia era redundante, pues ya se contaba con oficinas centrales en esa ciudad, así como también desaparecieron las residencias de Control de Uso del Suelo y de Regularización de la Tenencia de la Tierra, cuyas funciones fueron transferidas a la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del gobierno estatal.²⁸

En el proceso de cambio institucional inducido por la alternancia política en Baja California también destaca la reestructuración de la Secretaría de Finanzas (Sefin) del gobierno del estado, en la cual se redujo el número de sus dependencias en un 26% de 1989 a 1995, pues las 58 unidades administrativas con que contaba inicialmente disminuyeron a 43 durante ese periodo (compárese organigramas 5 y 6

²⁸ Información proporcionada por Eduardo Jáuregui, director general de Planeación, Inversión y Asistencia Técnica de la SAHOPE en el periodo 1989-1995, en su intervención en el evento denominado *La Problemática de la Infraestructura Urbana en Tijuana y Baja California*, organizado en El Colegio de la Frontera Norte en Tijuana, B. C., el 22 de septiembre de 1993.

del anexo I). Entre los elementos que caracterizan a la reestructuración de esta Secretaría cabe destacar: 1) la Dirección de Auditoría Fiscal fue redimensionada administrativamente hasta en un 60%, ya que de las 16 unidades con que contaba en 1989 sólo quedaron 6 en 1995; 2) se suprimió la Tesorería General, transfiriendo sus funciones —junto con las unidades administrativas que las realizaban— a otras dependencias de la Secretaría, tales como el Departamento de Auditoría Interna, que se integró a la dirección del mismo nombre, y el Departamento de Control Administrativo de la Inversión Pública, transferido al Departamento de Archivo Contable Gubernamental, que se creó como una dependencia *staff* de la oficina del gobernador (PEEBC, 1989; PEEBC, 1995); 3) se crearon las direcciones de Egresos y de Contabilidad y la Procuraduría Fiscal de Baja California, a fin de tener un mayor control sobre los egresos del gobierno estatal, y 4) se fortaleció a la Dirección de Informática para que mejorara su apoyo técnico a los procesos administrativos, programáticos y de control en el uso de los recursos (LEGBC, 1996).

Pese a que la reestructuración organizativa de esta Secretaría fue lo más visible, esto sólo era parte de una reforma institucional políticamente más significativa propuesta por el gobierno de Baja California en el ámbito financiero de las relaciones intergubernamentales, aunque con algunas contradicciones al respecto. El gobierno del estado pedía modificaciones sustantivas al Convenio de Coordinación Fiscal con el gobierno federal, ya que no sólo proponía una renegociación de dicho convenio, sino que también demandaba participar en la administración de los impuestos federales recaudados en la entidad. En cambio, en sus relaciones fiscales con los gobiernos municipales adoptó una posición conservadora, ya que al inicio de la administración rufista la Legislatura local anuló un acuerdo fiscal previamente existente, que obligaba al gobierno estatal a entregar a los ayuntamientos el 35% de las participaciones federales, regresando al 20% establecido antes (Guillén, 1993a).²⁹

Además de lo anterior, también hay que destacar el cambio sustantivo ocurrido en la Oficina de Representación del gobierno de Baja California en la ciudad de México, pues de ser una dependencia que atendía exclusivamente las relaciones públicas y las necesidades de comunicación social y de mensajería del gobernador, a

²⁹ Semanas antes de entregar la administración estatal, el gobierno de Oscar Baylón Chacón —último gobernador priísta en la entidad— promovió una reforma legislativa que elevaba del 20 al 35% las participaciones federales que el gobierno estatal debía entregar a los ayuntamientos, con la evidente intención política de poner en apuros económicos a la nueva administración panista, aunque de haberse hecho realidad hubiera fortalecido sensiblemente las finanzas municipales (Guillén, 1993a: 38-39).

partir de 1989 se convirtió en el principal eje institucional de las nuevas relaciones entre la entidad y la Federación. Así, no sólo comenzó a prestar servicios de enlace a todas las dependencias estatales desde el Distrito Federal, sino también su titular se involucró directamente en las diversas negociaciones que realizó el gobierno estatal con el federal durante la administración rufista.³⁰ Entre algunas de las negociaciones más importantes en las que tomó parte el representante del gobierno estatal, se puede mencionar: 1) la disputa del gobernador Ruffo con la Federación por la modificación de los criterios de distribución de las participaciones federales; 2) las negociaciones para la búsqueda de un mayor equilibrio en la distribución de los recursos del gasto educativo entre las entidades federativas y la petición de incremento de los recursos extraordinarios en apoyo a la educación en la entidad; 3) el diseño y negociación del Acuerdo Estatal entre la Federación y el gobierno de Baja California para la transferencia de los servicios educativos, propuesto en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, y 4) las negociaciones entre los gobiernos federal y estatal para la firma de los convenios en materia electoral (LEGBC, 1996: 158).

Finalmente, también se modernizaron diversas áreas de la gestión pública, mediante la automatización de los procesos técnicos de apoyo a la toma de decisiones, creando las condiciones para la aprobación más expedita y eficiente de los trámites administrativos (Ruffo, 1990). Entre los proyectos más importantes de esta modernización estuvieron: 1) el Programa de Canje de Placas y Control Vehicular, que consistió en la reconstrucción de los archivos del padrón vehicular y la creación de un nuevo sistema para la tramitación de placas y licencias de manejo; 2) el Sistema del Registro Público de la Propiedad, consistente en la integración de una nueva base de datos mediante la digitalización de la mayoría de los libros de escrituras; 3) el Archivo Electrónico Contable Gubernamental, que es un sistema computarizado de resguardo de la información contable de todas las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal, y 4) el Padrón Fiscal, consistente en un sistema electrónico para la administración del padrón de contribuyentes y de las participaciones federales entregadas a la entidad (LEGBC, 1996:185-186). En apoyo al sector educativo, la Dirección de Informática del gobierno del estado puso en funcionamiento la Red Digital de Datos del Instituto de Servicios

³⁰ Entrevista con José Antonio Bolívar Bustillo, representante del gobierno de Baja California en la ciudad de México en el periodo 1989-2000, México, D.F., 17 de julio del 2000.

Educativos y Pedagógicos (ISEP), la cual comunica a las delegaciones del Instituto en todo el estado. Para el flujo de la información, esta red utiliza las líneas telefónicas del gobierno estatal y alimenta las delegaciones mediante enlaces de radio digital. Además, desde enero de 1995 se adoptaron en el ISEP los siguientes sistemas automatizados: de Tesorería, de Control de Ingreso y Cajas, de Pagos a Becados y Honorarios, de Conciliación Bancaria para las Cuentas del Gasto Corriente, de Control Presupuestal y de Inventarios de Bienes Muebles (Ruffo, 1995: 13).

A partir de esta aproximación general a los cambios realizados en la administración pública estatal, se puede destacar que éstos se caracterizaron por su énfasis en la reestructuración organizativa de las secretarías de mayor peso en el entramado institucional, incluida la introducción de nuevos procesos de gestión en algunas de ellas, lo que puede ser parte de un fenómeno de cambio político e institucional más amplio ocurrido en el marco de la alternancia política. En este caso, la racionalidad con que actúo la nueva burocracia estatal parece congruente con sus postulados de racionalización de recursos, pues en el horizonte de un periodo de gobierno y dentro de la multiplicidad de prioridades que se le planteaban, optó por introducir cambios en las dependencias que consumían la mayor parte de los recursos públicos disponibles, como lo eran las tres dependencias analizadas.

Sin embargo, la transformación de las dependencias en la entidad —como una acción intencional de gobierno— enfrentó diversas dificultades. Más allá de las naturales restricciones de recursos y de temporalidad del gobierno para ello, los promotores del cambio se enfrentaron a la oposición de los actores perjudicados, quienes reaccionaron desde el ámbito sindical, utilizando recursos de movilización política en rechazo a las medidas de reestructuración administrativa propuestas, particularmente en defensa de los puestos de trabajo que estaban en riesgo de perderse. Esto muestra que el proceso de reestructuración organizativa también fue la coyuntura en que se confrontaron dos formas de entender y percibir el cambio institucional: por un lado, la visión transformadora y racionalizadora de la nueva burocracia pública, y por el otro, la visión conservadora y utilitarista de la vieja burocracia sindical, como se analizará más adelante.

2. Los actores del conflicto educativo local: la nueva burocracia estatal y la vieja burocracia sindical

En un conflicto socialmente relevante pueden intervenir muchos factores, pero para que éste surja es necesario que se involucren cuando menos dos contrincantes (Mack, 1974), quienes manifiesten en su enfrentamiento cierto grado de oposición, desavenencias e incompatibilidades (Klausner, 1994) o cuyos intereses entren en contradicción de manera ocasional o permanente, debido principalmente a una competencia por los recursos o sólo porque perciban que tienen suficientes razones para la disputa (Martínez, 1999). Para tratar de entender la dinámica y desenlace de los conflictos y distensiones suscitados en la arena educativa local es importante conocer el rol desempeñado por los actores intervinientes, en especial, porque la acción opositora al gobierno panista en Baja California ha asumido diferentes modalidades durante la última década. En los primeros años del gobierno de la alternancia los actores sindicales de la arena educativa se unieron a otros grupos sociales y de opositores en sus propósitos de “desestabilizar” al gobierno; pero a mediados de la primera administración panista los actores sindicales abandonaron su actitud beligerante para firmar junto con el gobierno los *Acuerdos Estatales*, que ratificaron el ANMEB en la entidad, y hacia finales del gobierno rufista los grupos opositores nuevamente salieron a la palestra política a luchar contra una supuesta privatización y pérdida de laicidad de la educación, en el marco de la polémica social que desataron alrededor del proceso de promulgación de la nueva Ley Estatal de Educación en 1995.

En este contexto, sin ser una caracterización exhaustiva de los actores que protagonizaron los conflictos, en este apartado se destacan algunos elementos de su cultura e ideología política que influyeron en las sucesivas modificaciones de su comportamiento.³¹ Por lo tanto, para tratar de entender la importancia de este cambio es necesario reconstruir algunos aspectos de la trayectoria de la nueva burocracia

³¹ La cultura política puede entenderse como el patrón de actitudes individuales y de orientación que siguen los miembros de un sistema político, que subyace a la acción política y le otorga sentido, comprendiendo al menos los siguientes elementos: 1) orientaciones cognitivas, que incluyen un conocimiento preciso o no de los objetos políticos y de las creencias; 2) orientaciones afectivas, que involucran sentimientos de apego, compromisos, rechazos y otros similares respecto de los objetos políticos, y 3) orientaciones evaluativas, que incluyen juicios y opiniones sobre los aspectos políticos que, por lo general, suponen la aplicación de determinados criterios de evaluación de los objetos y acontecimientos políticos (Almond, 1972: 50); mientras que la ideología puede definirse como una fuente potencial de influencia sobre el comportamiento social de los individuos y contiene un conjunto de valores políticos, de situaciones deseadas y, si es posible, por las que se lucha, que se tratan de alcanzar y, en algunos casos, de mantener (Dowse, 1993: 303-304).

pública y de la vieja burocracia sindical del magisterio estatal, sobre todo antes de la descentralización educativa. Los líderes de los maestros federales son excluidos del análisis en este periodo, ya que hasta antes de 1992 éstos habían mantenido una relación marginal con el gobierno del estado, concentrando sus esfuerzos más en presionar al gobierno federal que al estatal.³²

2.1. La nueva burocracia estatal

A partir del 1 de noviembre de 1989, la vieja burocracia priísta fue desplazada de las posiciones de gobierno por la nueva burocracia panista, la cual era comandada por el gobernador recién electo, Ernesto Ruffo Appel, cuya experiencia en las lides empresariales (Valderrábano, 1990) pronto se reflejó en sus intenciones de eficientar el funcionamiento de las dependencias de gobierno y de llevar a cabo una administración “honesta y transparente” de los recursos públicos.³³ Posiblemente, fue la ideología empresarial del nuevo gobernador la que influyó en la selección de los hombres que integraron inicialmente su gabinete, quienes una vez en posiciones de gobierno reorientaron la gestión de las dependencias públicas bajo criterios de la administración empresarial. Aunque ello no iba a ser tan sencillo, pues las organizaciones públicas operan bajo principios y relaciones distintas a las del mercado a que están sometidas las empresas privadas (Offe, 1990), pero sobre todo por los obstáculos que impone la inercia burocrática en el nivel operativo para ello.

De los 22 funcionarios que conformaron el primer gabinete estatal panista en la entidad, 13, o bien provenían directamente del sector privado, o eran hombres de negocios con alguna experiencia de gobierno, y 6 ya habían sido funcionarios públicos. La mayoría de estos funcionarios cursaron una carrera universitaria, principalmente en las áreas de administración de empresas, contaduría pública y derecho (Rodríguez, 1994: 58-59). El mismo Rafael Ayala López, quien fue el primer Secretario de Educación de la administración rufista, estudió derecho y se dedicaba al

³² Debido a que el magisterio federal que labora en Baja California tenía a su “patrón” en la ciudad de México, hasta antes de 1992 sus líderes rara vez presionaban al gobierno del estado para la resolución de algún conflicto relacionado con sus condiciones laborales y/o salariales (entrevista con Marco A. Esponda Gaxiola, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1991-1995, Mexicali, B.C., 20 y 26 de agosto de 1999), salvo en 1947, cuando los líderes de la Sección 2 pidieron la intervención del gobernador Alberto B. Aldrete para la resolución de la huelga que la sección mantuvo durante tres semanas para solicitarle al gobierno federal un sobresueldo, seguro social, servicio médico, etcétera (Chávez, 2000).

³³ Entrevista con Ernesto Ruffo Appel, gobernador de Baja California en el periodo 1989-1995, Tijuana, B.C., 29 de marzo de 1999.

litigio en un despacho privado —del cual era socio— en la ciudad de México cuando Ruffo Appel lo invitó a colaborar en su gobierno.³⁴

En general, tal parece que el origen empresarial común de la mayoría de los miembros de la nueva burocracia pública influyó en su inclinación hacia formas gerenciales de gestión pública. Esto implicó, no sólo que buscaran optimizar el uso de los recursos y eficientar su administración (Hernández, 2000), sino también que rechazaran las formas patrimonialistas y populistas con que operaban los actores de la vieja estructura corporativa, tanto en la función pública como en el ejercicio de los recursos públicos.³⁵ Puede inferirse, entonces, que estos elementos de ideología política fueron los que impulsaron a los nuevos actores a una batalla frontal contra la vieja burocracia sindical y que mientras los primeros buscaban transformar el rol paternalista y patrimonialista del gobierno, proponiendo una acción gubernamental subsidiaria y promotora (PED, 1990) y eliminar las estructuras corporativas dentro del aparato político y administrativo, los actores sindicales de la estructura corporativa consideraron estas propuestas como un ataque a las conquistas y derechos de sus agremiados y no como acciones orientadas a la racionalización en el uso de los recursos y a una eventual eficientización en el funcionamiento de las instituciones de gobierno. A propósito, los antecedentes empresariales del primer gabinete panista también fueron el pretexto para la crítica que —desde una posición ideológica— los líderes sindicales hicieron de la reforma educativa promovida por el gobierno rufista y que dio lugar a la Ley Estatal de Educación en 1995, como se analizará más adelante.

Los anteriores elementos pueden explicar en parte la postura adoptada por las nuevas autoridades educativas, tanto en el periodo de mayor tensión y de conflictos más intensos con la vieja burocracia sindical, como en los momentos de negociación con las autoridades federales y los líderes locales del SNTE para la descentralización educativa, pues además de admitir que la administración pública iba a conducirse bajo “criterios de eficiencia y de racionalización de recursos”, las nuevas autoridades estaban conscientes de que también debían circunscribir sus acciones al marco de la

³⁴ Entrevista con Rafael Ayala López, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1989-1991, Mexicali, B.C., 27 de agosto de 1999.

³⁵ Por cierto, a la vez que eran predominantes en la administración pública, estas formas también fueron el sustento político de los gobiernos populistas que proliferaron en América Latina en los años setenta y ochenta, los cuales se sustentaron en una alianza singular entre el Estado, el partido en el gobierno y los sindicatos (Ianni, 1980), definiéndose demagógicamente como formas de gobierno que distribuían recursos públicos entre los sectores menos favorecidos de la población o, cuando menos, entre grupos específicos que los apoyaban políticamente, por lo que los recursos de gasto público se canalizaban deliberadamente hacia sectores de baja productividad económica (Cárdenas, 1996).

legalidad y bajo las reglas del juego vigentes en el pacto federal.³⁶ Con base en esta línea de argumentación, la gestión educativa de la primera administración panista en la entidad se dividió en dos periodos, que pueden caracterizarse considerando el rol desempeñado por los primeros dos secretarios de Educación en ello: 1) en una primera etapa, Rafael Ayala López se preocupó por someter las acciones de gobierno a la legalidad y porque se diera cumplimiento a la normatividad en el sector educativo, lo que llevó a su administración a un enfrentamiento sin cuartel con la vieja burocracia sindical, que veía afectados medularmente sus intereses en el ámbito educativo, tales como el manejo de las cooperativas escolares, el control sobre las mesas técnicas, etc., como se analizará más adelante, y 2) en una segunda etapa, Marco Antonio Esponda Gaxiola, quien durante su gestión puso atención en el problema financiero, principalmente porque los recursos destinados a educación en la entidad absorbían en ese momento —y hasta la fecha— una proporción muy alta del gasto estatal. Lo anterior lo hubiera llevado nuevamente a la confrontación con la vieja burocracia sindical de no ser porque adoptó una posición más conciliatoria al respecto. Además, también puso especial atención en los aspectos financieros en las negociaciones entre el gobierno estatal y el federal para la transferencia de los servicios educativos en el marco de la firma del ANMEB en la entidad.

2.2. La vieja burocracia sindical

Los actores sindicales, por su parte, no sólo se han distinguido por su férrea oposición a las acciones de reestructuración de la administración pública emprendidas por la nueva burocracia estatal, sino también por su largo historial de lucha por mejorar sus condiciones laborales y de salario, particularmente los de la Sección 37, que agrupa a los maestros y al personal administrativo de las escuelas públicas estatales, quienes se enfrentaron directamente al nuevo gobierno estatal panista. Así, la Sección 37 puede caracterizarse básicamente a partir de dos etapas de su trayectoria organizacional: 1) desde su formación hasta 1989, periodo en el que fue una organización en constante fortalecimiento, estableciendo una relación sin conflictos de fondo y de estrecha colaboración con el gobierno estatal en una estructura local de

³⁶ Entrevistas con Marco Antonio Esponda Gaxiola, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1991-1995, Mexicali, B.C., 20 y 26 de agosto de 1999, y con Rafael Ayala López, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1989-1991, Mexicali, B.C., 27 de agosto de 1999.

relaciones corporativas, y 2) de 1989 a la fecha, cuando ha sido evidente su oposición a las políticas y acciones de gobierno y su inclinación al conflicto.

Como ya se analizó en el capítulo anterior, el SNTE nacional logró insertarse eficientemente en las relaciones del Estado mexicano con las organizaciones sindicales y sociales priístas dentro del corporativismo, lo que le permitió no sólo crecer y consolidarse como una organización de importancia nacional, sino también servir a los distintos regímenes posrevolucionarios como un poderoso aliado en la arena política y electoral (Ornelas, 1998: 297). Al mismo tiempo, en las entidades federativas también se fueron tejiendo historias particulares, tanto por el interés de los líderes sindicales nacionales por mantener el control en las secciones estatales, como por las relaciones que por sí mismos los líderes locales lograron estructurar con los gobiernos de los estados durante el desarrollo y consolidación de sus organizaciones.

En 17 estados de la República coexisten una sección federal y una sección estatal del SNTE, en 12 estados sólo hay la sección federal, en uno se encuentran dos secciones federales y una estatal, y en el Distrito Federal existen hasta cinco secciones federales.³⁷ Como organización de los maestros federales en Baja California, la Sección 2 se constituyó entre marzo y abril de 1944, a poco más de un año de haberse creado el SNTE como organización nacional, mientras que la Sección 37, que aglutina a los maestros estatales (denominándose en un principio como la Sección 52), se fundó el 13 de abril de 1956. Entre ambas secciones agrupaban a aproximadamente el 46% de los trabajadores públicos en 1990, con una membresía de 29,284 afiliados, entre maestros y personal administrativo en activo y jubilados (Espinoza, 1997: 136-137).

Si bien desde su fundación la Sección 37 mantuvo buenas relaciones con los sucesivos gobiernos priístas de Baja California, tales relaciones no estuvieron exentas de tensiones y conflictos, comenzando por el problema que originó su desprendimiento de la sección federal y que culminó cuando fue reconocida para

³⁷ Los estados donde existe una sección federal y una estatal son Baja California (Sección 2 federal y Sección 37 estatal), Chiapas (7 y 40, respectivamente), Chihuahua (8 y 42), Colima (6 y 39), Durango (12 y 44), Guanajuato (13 y 45), Jalisco (16 y 47), Nayarit (20 y 49), Nuevo León (21 y 50), Puebla (23 y 51), San Luis Potosí (26 y 52), Sinaloa (27 y 53), Sonora (28 y 54), Tlaxcala (31 y 55), Veracruz (32 y 56), Yucatán (33 y 57) y Zacatecas (34 y 58). Los estados donde sólo existe la sección federal son Baja California Sur (Sección 3), Campeche (Sección 4), Estado de México (Sección 17), Guerrero (Sección 14), Hidalgo (Sección 15), Michoacán (Sección 18), Morelos (Sección 19), Oaxaca (Sección 22), Querétaro (Sección 24), Quintana Roo (Sección 25), Tabasco (Sección 29) y Tamaulipas (Sección 30); en Coahuila existen dos secciones federales (Sección 5 y 35) y la Sección 38 estatal, y en el Distrito Federal existen cinco secciones federales: 9, 10, 11, 36 y 43.

representar a los maestros estatales en la entidad. La idea de formar una organización sindical propia surgió de la necesidad que tenían los maestros estatales de que fuera la autoridad local la que directamente atendiera y diera solución a sus demandas, pues en muchas ocasiones la sección federal no le daba la debida importancia ni prioridad a sus problemas (Márquez, 1988). La creación de la entonces Sección 52 fue posible por la reforma a los estatutos del SNTE —aprobada en el IV Congreso Nacional Ordinario, celebrado un año antes—, mediante la cual se autorizaba que se formaran secciones del sindicato en los estados donde hubiera condiciones para ello. Aunque quizá la pugna política entre el grupo que controlaba localmente al magisterio federal y el encabezado por Enrique W. Sánchez a su llegada al CEN pudo ser más determinante, particularmente por el amplio apoyo que Sánchez dio para la creación de la sección estatal ante la cerrazón del primer grupo en permitir la participación de los líderes locales discrepantes con la directiva nacional en los órganos de representación de la sección federal en la entidad.³⁸

En la coyuntura de presentación de su primer pliego petitorio ante el gobierno estatal, a finales de noviembre de 1957, la sección estatal tuvo su primer conflicto interno, lo que no sólo puso en aprietos a la inexperta directiva de su primer Comité Ejecutivo Seccional (CES), sino que también llevó a su primer enfrentamiento con la autoridad educativa estatal. En el pliego se exponían algunos de los problemas más graves que enfrentaban los maestros estatales, destacando la necesidad de su nivelación salarial con respecto a los maestros federales de la Sección 2. Aunque al interior de la Sección 52 —ahora Sección 37— existía consenso acerca de la necesidad de incluir este punto en el pliego petitorio, muy pronto el Secretario de Trabajo y Conflictos del CES fue cooptado por un grupo de presión que desde el centro buscaba desestabilizar a la dirigencia nacional y, por añadidura, también a la dirigencia estatal por sus nexos y afinidades con aquélla. Por ello, este grupo rápidamente se radicalizó, llegando a proponer el estallamiento de una huelga de no cumplirse sus peticiones, para lo que se prepararon formando el respectivo Comité de Huelga (Márquez, 1988).

La huelga finalmente estalló, pero a los diez días de que estatallara, el secretario general recurrió a sus buenas relaciones con el gobernador del estado, logrando que éste interviniera directamente y se comprometiera a dar solución a la

³⁸ Información publicada por Bardomiano González Pérez en la página electrónica de la Sección 37 del SNTE en Baja California.

demanda principal de la huelga: la homologación salarial entre los maestros federales y estatales, lo que fue concedido, aunque no con la nivelación automática como se pedía, sino en forma paulatina, que debía concluir dos años después.³⁹ Adicionalmente, también se logró lo siguiente: 1) un aumento salarial con retroactividad al 1 de enero de ese año; 2) aumentos a los trabajadores administrativos, especializados y compensados; 3) servicios médicos a los trabajadores estatales de la educación, y 4) el compromiso del gobernador de tomar en cuenta la opinión del sindicato sobre cualquier nombramiento o remoción que hiciera en la Dirección de Educación Cívica y Cultural del gobierno del estado. Pese a haber logrado la intervención directa del gobernador en la resolución de los conflictos y a los beneficios obtenidos, el primer secretario general del CES no pudo recomponer su maltrecho liderazgo ante la base magisterial, siendo el Secretario de Trabajo y Conflictos quien recogió los frutos, al ser electo secretario general para el siguiente periodo.⁴⁰

A pesar de que la Sección 37 se constituyó 12 años después que la Sección 2, la primera rápidamente fue creciendo y consolidándose, tanto en su estructura organizativa y en su patrimonio como en su membresía y capacidad de influencia en la política local, pues de los 500 maestros que inicialmente formaron la original Sección 52, para 1988 ya sumaban 11,233 (Márquez, 1988). Asimismo, de un mínimo de 10 carteras con que fue estructurado el primer Comité Seccional del periodo 1956-1959, la Sección 37 con el tiempo creció en su estructura organizativa hasta llegar a tener 46 secretarías en el periodo 1998-2001.⁴¹

Por otro lado, durante las primeras tres décadas de su existencia la Sección 37 logró importantes conquistas sindicales, entre las que cabe mencionar: 1) la firma de tres convenios de nivelación, con automaticidad y titularidad laboral, en 1960, 1964 y 1979, respectivamente; 2) el logro de 40 días de aguinaldo y pago por adelantado de las primas vacacionales; 3) la construcción de su edificio principal en la capital del estado y otros dos: uno en Tijuana y otro en Ensenada, así como la adquisición de terrenos con extensiones variadas y valuados en millones de pesos, localizados en diversas partes de la entidad, y 4) la creación de varias clínicas rurales en distintos poblados bajacalifornianos (Márquez, 1988). Además, las prestaciones económicas y

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ Información recabada de los directorios de los Comités Seccionales de la Sección 37 en Baja California, en el periodo 1958-2001.

sociales logradas por la Sección 37 son relativamente mejores que las que gozan los trabajadores de la Sección 2, e incluso muchas de ellas mejores que las existentes a nivel nacional.⁴² Entre dichas prestaciones destaca la jubilación dinámica, que se obtuvo en 1985 y que sería una de las conquistas más importantes del magisterio estatal, pero también una fuente de diferenciación y tensión entre las secciones sindicales, obstaculizando hasta la fecha la integración de los subsistemas educativos federal y estatal, como se verá más adelante.

Aunque no debe descartarse que estas conquistas pudieron haber sido producto de la capacidad de negociación de los propios líderes que ha tenido la Sección 37 a lo largo de su trayectoria institucional, lo más probable es que también hayan sido parte de los beneficios obtenidos del intercambio de bienes económicos y políticos que prevaleció en el marco de las relaciones corporativas entre la burocracia pública y sindical, durante la larga era de gobiernos priístas en la entidad. Al respecto, cabe mencionar que a partir de la VI Legislatura local (1965-1968), la Sección 37 logró la primera suplencia para una diputación local y que en la siguiente Legislatura José María Márquez Castro, secretario general de esa sección, fue electo diputado propietario (Márquez, 1988). De entonces a la fecha, diversos líderes de la Sección 37 han ocupado puestos de elección popular, tanto en la Legislatura local como en la federal. Inclusive, en la actualidad un prominente miembro del magisterio estatal, Roberto Pérez de Alva, ocupa una curul en el Senado, a la que accedió después de la diputación local y de haber sido, como dirigente sindical, el crítico más acérrimo de la administración ruffista, posición por la que puede considerarse como uno de los últimos defensores de las causas del corporativismo local.

Desde los primeros años de la Sección 37 se puede identificar una estrecha imbricación entre la estructura sindical y las autoridades educativas. Por ejemplo, aprovechando la autoridad que tenían en su zona, los inspectores escolares no se podían sustraer a la tentación de controlar también la parte sindical, por lo que en muchos casos eran inspectores de zona y delegados sindicales a la vez, en una evidente situación de irregularidad, pues esa amalgama de funciones de autoridad y de representación sindical les permitía ser jueces y parte en muchos asuntos importantes para el magisterio, como la adjudicación de plazas, interinatos y las horas extras, los cambios de adscripción, las licencias laborales, entre otros. Igualmente, en

⁴² Entrevista con Roberto Pérez de Alva, secretario general de la Sección 37 del SNTE en Baja California en el periodo 1992-1995, Tijuana, B.C., 8 de febrero del 2005.

la sección estatal también se vivía una intensa actividad política, pues las diversas facciones locales se alineaban a los intereses de los grupos que desde el CEN controlaban al sindicato. Con cada cambio de directiva, tanto en el CEN como en el CES, las facciones locales movían sus tentáculos para conformar las alianzas necesarias que les permitieran influir en la conformación de los nuevos comités seccionales en el estado y, consecuentemente, fortalecer sus alianzas con los grupos nacionales del SNTE.⁴³ Desde esta perspectiva histórica, el sindicato local se enfrenta a la nueva burocracia estatal panista, como se verá más adelante.

3. Alternancia política y transformaciones en el corporativismo local

3.1. Alternancia política y conflictos en la arena educativa local

Fue en el terreno educativo —aunque en el de educación superior— donde se generaron las primeras confrontaciones entre los actores de la arena educativa local, y el episodio que les dio inicio ocurrió durante la contienda electoral por la gubernatura, entre el candidato panista, Ernesto Ruffo Appel, y el rector de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), Alfredo Buenrostro Ceballos, por la simpatía política que éste —junto con sus funcionarios más allegados— mostrara públicamente por Margarita Ortega Villa, la candidata del PRI. Inclusive, en una de las visitas que ésta hizo a sus instalaciones, el rector la declaró hija predilecta de la universidad, ofreciéndole todo el apoyo institucional en su campaña. Después de las elecciones, y una vez que se confirmó como un hecho irreversible que el PAN había ganado la gubernatura, el grupo de funcionarios universitarios que desde la UABC habían apoyado a la candidata priísta decidió diversificar sus frentes de batalla, nombrando al secretario general de la UABC, Francisco Javier Pereda, como director general del Colegio de Bachilleres (Cobach), convirtiendo a ambas instituciones en campos de lucha política. En apariencia, la idea era formar un frente común para defender al sistema educativo estatal de los cambios que se esperaba iba a realizar el nuevo gobierno panista tendientes supuestamente a acabar con la educación laica y a adoctrinar religiosamente a los jóvenes y a la niñez, entre otras acusaciones.⁴⁴

Los conflictos entre las autoridades educativas estatales y los funcionarios de las dos instituciones mencionadas tomaron forma cuando el nuevo Secretario de

⁴³ Información publicada por Bardomiano González Pérez en la página electrónica de la Sección 37 del SNTE en Baja California.

⁴⁴ Entrevista con Rafael Ayala López, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1989-1991, Mexicali, B.C., 27 de agosto de 1999.

Educación, Rafael Ayala López, quiso remover de su cargo a Francisco Javier Pereda. Como éste se amparó, no procedió la remoción, pero con ello Ayala López se echó encima a la directiva del Cobach y a los adeptos de Pereda dentro de la planta docente y del personal administrativo.⁴⁵ Algunos diputados panistas locales también saltaron al ruedo, y en marzo de 1990 Javier Moctezuma, presidente de la Comisión de Hacienda y Administración del Congreso local, propuso que se le practicara una auditoría a la UABC, lo que fue secundado por su compañero de bancada René Núñez Figueroa, argumentando que, debido a que el rector había participado abiertamente en la campaña para la gubernatura del estado a favor de la candidata del PRI, era necesario realizar dicha auditoría para deslindar responsabilidades.

La propuesta causó revuelo en el medio político local, provocando la polarización de los actores sociales interesados en dos bandos: a) por un lado, se colocaron quienes defendían a la universidad y acusaban al gobierno panista de pretender violar su autonomía y de atentar contra el espíritu del artículo 3º constitucional, y b) por el otro, quienes coincidían con el gobierno estatal en que la realización de una auditoría sería saludable para el buen funcionamiento de la institución. Las tensiones fueron creciendo dentro y fuera de la universidad, al grado de que hasta el Sindicato de Profesores Universitarios amenazó con realizar un paro de labores en caso de que la UABC fuese auditada.

El 24 de abril de 1990, finalmente, se le practicó una auditoría a la universidad, pero no por las presiones políticas externas, sino como petición de la nueva Junta de Gobierno del Patronato Universitario, conforme a lo establecido en su propia normatividad. Con los resultados de la auditoría, el Consejo Universitario dictaminó, con 95 votos a favor, uno en contra y una abstención, que no había irregularidades en el manejo financiero de la institución (Campuzano, 1995: 80). Si bien esto cerró este capítulo de la pugna política entre los panistas y priístas, que utilizaron a la universidad como “trinchera”, el conflicto entre el gobierno estatal y las autoridades del Cobach continuó latente durante toda la administración rufista. El episodio también muestra que la UABC pudo preservar su autonomía debido a su grado de institucionalización ante la sociedad y en sus procesos internos de funcionamiento.

En relación con los maestros de educación básica, desde la campaña electoral, el candidato panista Ernesto Ruffo había logrado captar la simpatía de

⁴⁵ *Idem.*

muchos de ellos, quienes se le acercaban para manifestarle su descontento con el gobierno estatal y exponerle los problemas que tenían en el sindicato, relacionados principalmente con asuntos laborales y de tipo económico.⁴⁶ Sin embargo, una vez instalado en el poder Ruffo pronto decepcionó a sus simpatizantes del magisterio, quienes no vieron acciones concretas que los beneficiaran en lo inmediato, pese al esfuerzo del gobierno estatal por entregarles un *ruffobono* de 100, 200 y 300 pesos en el primer año de la administración para demostrar sus intenciones de cumplir sus compromisos de campaña.⁴⁷ De esta manera, las valoraciones negativas del magisterio hacia la administración ruffista y las tensiones que se iban acumulando originaron que poco a poco se fueran asumiendo actitudes de rechazo y confrontación, lo que fue catalizado posiblemente por las acciones emprendidas por el secretario Ayala López en el ámbito de la educación básica.

El segundo episodio de los conflictos suscitados en la arena educativa comenzó cuando Rafael Ayala López pretendió realizar —sin éxito— una reestructuración en las instituciones educativas para “poner orden y racionalizar el uso de los recursos” en la administración de las escuelas de educación básica en la entidad, como parte del mencionado Programa de Reestructuración Administrativa. Una de las primeras acciones del secretario de Educación fue cuestionar la validez y factibilidad financiera de las concesiones que el anterior gobierno le había hecho a la Sección 37, por su evidente sentido político y por las irregularidades detectadas en su otorgamiento. Entre tales concesiones cabe destacar la incorporación de 600 plazas de nueva creación al sistema educativo estatal (SEE) durante el ciclo 1989-1990, lo que era incongruente con la tendencia que venía dándose en cuanto a la contratación de docentes de educación básica, pues de 1980 a 1988 sólo se había contratado, en promedio, a 319 maestros al año en ese nivel educativo. En opinión de Ayala López, el intento por basificar masivamente a estos docentes respondía evidentemente a la premura por reincorporar al SEE a los más de 800 maestros que bajo diversas justificaciones estaban comisionados en las dependencias estatales y federales y en apoyo a las labores sindicales y a las campañas de los candidatos priístas, e inclusive varios estaban comisionados al servicio particular de algunos funcionarios. Para poder incorporar a los maestros con nuevas plazas, los directivos de las escuelas, en común

⁴⁶ Entrevista con Ernesto Ruffo Appel, gobernador de Baja California en el periodo 1989-1995, Tijuana, B.C., 29 de marzo de 1999.

⁴⁷ Entrevista con Rafael Ayala López, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1989-1991, Mexicali, B.C., 27 de agosto de 1999.

acuerdo con el sindicato, dividieron los grupos más saturados en dos, creando un turno matutino y otro vespertino, sin importar que muchos grupos se redujeran a sólo 13 alumnos.⁴⁸ La reincorporación de estos docentes a la nómina magisterial no sólo profundizaba el déficit de las finanzas estatales, sino que también le planteaba al gobierno panista el problema emergente de contar con los recursos para poder pagarles, pues de acuerdo con el decreto emitido por el gobierno saliente los maestros recién contratados comenzaron a percibir sus salarios desde el 1 de noviembre de 1989, es decir, desde dos meses antes de que se contara con los recursos del presupuesto de 1990. Además, el anterior gobernador, Óscar Baylón Chacón, promovió una reforma a la Ley del Servicio Civil, mediante la cual se le otorgaba una prima de antigüedad de 450 días de salario a cada maestro que se jubilara, independientemente de cualquier otra prestación que tuviera.⁴⁹

Para atender este problema, Rafael Ayala López convocó a los líderes sindicales a una reunión para plantearles el enorme peso financiero que ello representaba para el gobierno estatal y para encontrarle una solución. Ayala López comenta que se acordó pasar el pago de las plazas de nueva creación y la prima de antigüedad de 450 días a las negociaciones de mayo del año siguiente, pues además de que ya no había recursos presupuestados en el ejercicio fiscal de 1989 para hacer estos pagos, existían irregularidades en el otorgamiento de las plazas. Después de largas y tensas negociaciones, finalmente el gobierno estatal logró ponerse de acuerdo con los líderes sindicales en que alrededor de 300 de las plazas recién creadas no se justificaban, pues la mayoría de los docentes a los que se les habían asignado no reunían los requisitos para ocuparlas e incluso muchos eran todavía estudiantes.⁵⁰ De estos hechos puede inferirse que en apariencia los nuevos actores gubernamentales y la burocracia sindical comenzaron sus relaciones en un ambiente relativamente constructivo.⁵¹ inclusive, el propio secretario general de la Sección 37, Antonio Salvatierra González, había manifestado en varias ocasiones —en la inauguración de las oficinas del ISSSTECali,⁵² en la reinauguración del hospital de este instituto en Mexicali y en su discurso del 15 de mayo de 1990— que nunca antes

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ Entrevista con Marco Antonio Esponda Gaxiola, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1991-1995, Mexicali, B.C., 20 y 26 de agosto de 1999.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ Tanto Rafael Ayala López, secretario de Educación en ese momento, y el entonces secretario general de la Sección 37, Antonio Salvatierra González, coincidieron en su opinión al respecto.

⁵² El ISSSTECali es la versión local del ISSSTE y son las iniciales del Instituto de Servicios de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado de Baja California.

había habido tan buenas relaciones entre el gobierno estatal y el sindicato como con la administración encabezada por Ruffo Appel.⁵³

Sin embargo, justamente al inicio del ciclo escolar 1990-1991 empezó a deteriorarse la relación entre el secretario de Educación y los líderes de la Sección 37, cuando las autoridades educativas comenzaron a desplegar una estrategia deliberada para retomar el control sobre el proceso de preinscripción y reinscripción escolar, así como para cancelar el cobro indebido de las cuotas escolares, que a decir de Ayala López se había convertido en un jugoso negocio para algunos inspectores, directores y docentes, lo que evidentemente se había salido del control gubernamental. Aunque la gratuidad de la educación básica está garantizada en la Constitución federal, esto no siempre se respeta en la realidad, pues en Baja California —al igual que en muchos otros estados— los directores podían cobrar una cuota a los padres de familia para supuestamente comprar los insumos más elementales para la escuela: escobas, trapeadores, papel sanitario, etc., lo que era tolerado por el gobierno (tanto estatal como federal) —ya que de esta manera se reducían sus gastos— a condición de que la cuota no fuera obligatoria. Empero, con el tiempo se había hecho costumbre en la mayoría de las escuelas de educación básica que si un padre de familia no quería o no podía entregar su cuota voluntariamente se le amenazaba con no inscribir a su hijo. Ante esta situación, la nueva administración estatal redefinió claramente las reglas del juego, estableciendo que, aunque era válida y deseable su cooperación económica, las autoridades escolares no podían obligar a los padres de familia a hacerlo o condicionar la entrega de las constancias del curso al pago de la cuota.⁵⁴ Más aún, cuando se detectaran casos en que no se respetaran estas reglas se iban a aplicar las sanciones correspondientes, lo que al comenzar a hacerse efectivo se convirtió en una de las primeras fuentes de fricción entre las autoridades educativas y los líderes sindicales y directivos de las escuelas.⁵⁵

⁵³ Como anécdota, Antonio Salvatierra González cuenta que por haber sido compañero de secundaria de Rafael Ayala López, en su primer encuentro, ya como secretario general de la Sección 37 y como secretario de Educación y Bienestar Social, respectivamente, se estrecharon la mano y se dieron un abrazo en señal de que estaban dispuestos a llevar una buena relación institucional (entrevista con Antonio Salvatierra González, secretario general de la Sección 37 del SNTE en Baja California en el periodo 1989-1992, Mexicali, B.C., 9 de mayo del 2003).

⁵⁴ No obstante, hasta finales de 1996 muchos padres de familia aún seguían demandando la intervención de la SEBS y del ISEP para la aplicación de "normas más estrictas para que las autoridades escolares dejaran de solicitar cooperaciones económicas fuera de las inscripciones" (*Cambio*, 28/11/1996), lo que indica que éste es un problema muy complejo y de difícil solución.

⁵⁵ Entrevista con Rafael Ayala López, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1989-1991, Mexicali, B.C., 27 de agosto de 1999.

Otras acciones fueron agudizando poco a poco las tensiones y conflictos, sobre todo porque muchas de ellas se realizaron al margen de las negociaciones con el sindicato. Entre estas acciones cabe mencionar el cierre de los grupos que no se justificaban, ya que de seguirlos manteniendo se iba a incurrir en un gasto innecesario. Otro fue quitar el pagador habilitado al sindicato, pues la costumbre había hecho que la dirigencia sindical tuviera a una persona que recogía los cheques de pago de los trabajadores en la Tesorería del gobierno estatal. Como ningún cheque era devuelto a la Tesorería, esto hizo sospechar al secretario de Educación, pues era imposible que todos los trabajadores estuvieran laborando el día de pago, ya que siempre existía la posibilidad de que hubiera faltas, justificadas o no, permisos con o sin goce de sueldo, etc. A fin de resolver este enigma, pero sobre todo para recuperar el control administrativo sobre el pago a los trabajadores, el gobierno estatal decidió establecer pagadores por su cuenta, con lo que salieron a relucir las irregularidades. Con este sistema, en la primera quincena de pago se regresaron alrededor de 800 cheques de trabajadores que después tuvieron que ir a cobrar a Tesorería, obviamente con la justificación de su ausencia de ese día.

Otra decisión de las autoridades educativas fue reducir el número de comisionados a la Sección 37.⁵⁶ En el otorgamiento de las comisiones los dirigentes sindicales se “despachaban con la cuchara grande”, a decir del primer Secretario de Educación de la administración rufista, ya que era la forma mediante la cual se realizaba el intercambio de favores entre el gobierno y el sindicato, sin preocuparse si ello era oneroso o no para el sistema educativo estatal. El pago a los comisionados representaba una erogación anual de aproximadamente 7 millones de pesos. En este caso, el gobierno estatal decidió dejarle al sindicato sólo 60 de los 120 comisionados que pedía, además de asignar a las mesas técnicas sólo 100 horas y ya no un

⁵⁶ Aunque cabe aclarar que no sólo se le asigna personal comisionado a la Sección 37, pues también hay comisionados del sector educativo a la Sección 2 y en diversas dependencias federales, estatales y municipales. Así, por lo menos entre julio de 1999 y agosto del 2000 existían 71 comisionados a la Sección 37 de un total de 282 (TE-ANMEB, 1999), es decir, un poco más del 25% del total. Al respecto, cabe mencionar que cuando un maestro obtiene una comisión sindical puede solicitar una licencia con goce de sueldo de su centro de trabajo para atender cuestiones de representación sindical en el comité delegacional o seccional o en el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE. Originalmente, “las licencias por periodos prorrogables de un año fueron creadas con el fin de motivar a los líderes sindicales para que realizaran tareas que exigían tiempo completo o que los líderes postulados a puestos de elección popular tuvieran garantías de conservar salario y empleo, en la práctica, ello fue la base para la conformación de una élite sindical que tenía ingresos por varias plazas, hasta en distintas ciudades”, situación que ha tolerado y protegido el sindicato (González C., 1990: 122).

número determinado de maestros comisionados, lo que fue aceptado aunque de mala gana por el sindicato.⁵⁷

A cada paso que daba Ayala López en su intento por reestructurar el funcionamiento del sistema educativo y “poner orden” en las instituciones de educación básica en la entidad, la situación se volvía cada vez más tensa. La gota que derramó el vaso fue la rotunda negativa del gobierno estatal a pagar la prima de antigüedad correspondiente a 450 días de salario a cada maestro que se jubilara, según lo aprobado de último momento por el anterior gobierno estatal, pues a pesar de que ya estaba establecido en la reforma de 1989 a la Ley del Servicio Civil, no había recursos para solventar ese pago. Además de que en ese momento estaban en proceso de jubilarse entre 100 y 150 maestros, que habían generado derechos antes de 1989 y también querían que se les pagara esa prima.⁵⁸ Aunado a lo anterior, a principios del ciclo escolar 1990-1991 el secretario de Educación emitió unas circulares para controlar las altas, bajas y cambios de adscripción del magisterio. Antes bastaba con que el sindicato autorizara la lista de maestros que querían cambiarse de adscripción para realizar el cambio; a la autoridad educativa sólo se le informaba y se le pedía que firmara el respectivo oficio de autorización.⁵⁹

La situación se complicó definitivamente cuando Rafael Ayala López intentó realizar un censo para saber cuántos maestros trabajaban realmente en educación básica, pues mientras que el sindicato manejaba una cifra de 17 mil, en los registros de la SEBS sólo había 15 mil. Entonces, para saber por qué había tanta diferencia el gobierno del estado pretendió recabar información por áreas, zonas y actividad escolar y después “vaciarla” en una base de datos. Pero no se pudo hacer nada. El sindicato impidió por todos los medios que el gobierno realizara el censo, e inclusive

⁵⁷ Las mesas técnicas funcionan en una zona escolar como instancias de asesoría de la gestión escolar y de reforzamiento de la actividad docente frente a grupo, las cuales se encuentran bajo la responsabilidad directa del inspector escolar (MO-CECATI, 1993). Aunque en teoría deben conformarse por maestros especialistas en las distintas áreas de las ciencias sociales y naturales, matemáticas, etc., de acuerdo a Rafael Ayala López en la práctica se habían convertido en “un *resumidero* de favores sindicales, pues obtener una comisión a una mesa técnica significaba irse a la *China libre*. Es decir, el docente comisionado no tenía ninguna responsabilidad, podía dedicarse a cualquier otra actividad y seguir cobrando bajo la protección del inspector en turno” (entrevista con Rafael Ayala López, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1989-1991, Mexicali, B.C., 27 de agosto de 1999).

⁵⁸ Aunque en negociaciones posteriores el sindicato logró que el gobierno del estado pagara esta prima, pero ya no de 450 días de salario, sino de un porcentaje sobre 20 días de salario a partir del primer año de trabajo (entrevista con Marco Antonio Esponda Gaxiola, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1991-1995, Mexicali, B.C., 20 y 26 de agosto de 1999).

⁵⁹ Entrevista con Rafael Ayala López, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1989-1991, Mexicali, B.C., 27 de agosto de 1999.

en algunas escuelas se instalaron “barricadas” para evitar que el personal contratado realizara su trabajo. Para evitar hechos violentos, el gobierno desistió de sus intenciones, renunciando con ello a una atribución de la autoridad educativa de saber dónde estaban los maestros que formaban parte de la nómina del magisterio estatal.⁶⁰

Poco a poco las inconformidades se fueron transformando en reivindicaciones políticas, y en febrero de 1991 los líderes de la Sección 37 pidieron la destitución del Secretario de Educación utilizando una estrategia de “ataque generalizado”, que incluía manifestaciones masivas y plantones frente al palacio de gobierno estatal, donde además de pedir su destitución también se acusaba a Ayala López de ser un “enemigo de la educación pública”. Las escuelas de nueva creación a las que se les había puesto su nombre fueron renombradas y en otras se colgaron carteles para denostarlo, y en la marcha del primero de mayo de ese año se exhibieron pancartas en el mismo tono.⁶¹ A estas alturas las relaciones entre el secretario de Educación y la dirigencia de la Sección 37 ya se habían roto por completo, pues la comitiva sindical encabezada por el secretario general del sindicato ya prefería negociar con el oficial mayor o directamente con el gobernador. Además de costosa, la campaña orquestada por la dirigencia sindical en contra de Ayala López también fue larga, resolviéndose hasta finales de 1991, cuando finalmente el gobernador Ruffo le solicitó a su primer Secretario de Educación su renuncia, aprovechando que también iba a haber cambio de directiva en la Sección 37.⁶²

Éste fue el desenlace final del segundo y más ríspido episodio de los conflictos surgidos en la relación de las autoridades educativas con la Sección 37 del SNTE. De esa confrontación se pueden retomar algunos elementos para la discusión. *Primero*, pese a la turbulencia política prevaleciente en el ámbito local como consecuencia del relevo partidista en el gobierno del estado, las relaciones entre las autoridades educativas y la dirigencia de la Sección 37 habían comenzado en un ambiente constructivo y de cierta cordialidad, aunque quizás sea más apropiado hablar de cautela de parte de los actores sindicales. En sus primeras reuniones se revolvieron diversos asuntos espinosos heredados del gobierno anterior, principalmente porque

⁶⁰ Entrevista con Marco Antonio Esponda Gaxiola, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1991-1995, Mexicali, B.C., 20 y 26 de agosto de 1999.

⁶¹ Entrevista con Rafael Ayala López, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1989-1991, Mexicali, B.C., 27 de agosto de 1999.

⁶² Según, el propio Rafael Ayala López, la dirigencia sindical publicitó que la campaña en su contra tuvo un costo de un millón de nuevos pesos (entrevista con Rafael Ayala López, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1989-1991, Mexicali, B.C., 27 de agosto de 1999).

lograron ponerse de acuerdo en que varios de esos asuntos no se justificaban ni eran financieramente factibles. No obstante, en paralelo a estas acciones, las autoridades educativas también emprendieron otras de manera unilateral, contribuyendo con ello a que las relaciones con el sindicato comenzaran a deteriorarse.

Segundo, el Secretario de Educación poco a poco se iba anotando algunos triunfos en las acciones que emprendía, buscando disolver la imbricación entre el sindicato y la burocracia educativa y retomando el control en la administración del personal y de las escuelas; con ello ponía en riesgo el control que el sindicato ejercía y afectaba los intereses creados en las instituciones educativas, lo que iba alimentando inconformidades y tensiones que se fueron acumulando, hasta que llegó el momento de su detonación, a principios de 1991. *Tercero*, al negarse rotundamente a pagar la prima de antigüedad de 450 días de salario a los maestros que estaban por jubilarse y, sobre todo, al intentar realizar el censo de maestros, la nueva burocracia educativa de hecho “le estaba declarando la guerra” al sindicato; a la vez, la burocracia sindical de la Sección 37 había roto definitivamente la comunicación con el secretario de Educación, ya que a partir de entonces prefería entrevistarse y negociar con el oficial mayor o directamente con el gobernador.⁶³ Al irse moviendo paulatinamente hacia posiciones extremas, durante todo 1991, los actores en confrontación se encaminaban hacia el *conflicto interburocrático*.⁶⁴ El desenlace favoreció al sindicato, cuando finalmente, en septiembre de 1991, el gobernador Ruffo le pidió su puesto a Rafael Ayala López, como Secretario de Educación.

Los acontecimientos se precipitaron hacia la confrontación posiblemente por un error de cálculo de las autoridades educativas sobre la capacidad de movilización política que el sindicato podía desplegar en defensa de sus intereses gremiales, pues los pequeños triunfos que se iba anotando Ayala López pronto se le revirtieron de manera dramática. Al principio, parecía que el sindicato aceptaba pasivamente que las autoridades educativas fueran arrebatándole algunas de sus añejas conquistas o

⁶³ A decir del entonces secretario general de la Sección 37, Antonio Salvatierra González, en la última reunión que sostuviera con él —junto con los demás miembros del Comité Seccional—, Ayala López manifestó que “mientras él fuera secretario de Educación nunca se iba a pagar la prima de antigüedad al magisterio”, que fue precisamente lo que detonó el conflicto entre ellos (Entrevista con Antonio Salvatierra González, secretario general de la Sección 37 del SNTE en Baja California en el periodo 1989-1992, Mexicali, B.C., 9 de mayo de 2003).

⁶⁴ En lo esencial, se trata de los conflictos surgidos del proceso que Guillén denomina de *externalidad burocrática*, expresado básicamente en la exclusión del grupo en el poder aglutinado en el PRI y en los aparatos de gobierno bajo su control por la presencia de los nuevos actores de la política regional, como una de las consecuencias más importantes de la alternancia política de 1989 en Baja California (Guillén, 1993a: 31).

prebendas derivadas del intercambio corporativo, pero ello sólo era en apariencia, pues mientras tomaba nota de lo que le iba quitando el gobierno la organización sindical también iba transformando sus inconformidades en reivindicaciones políticas. En consecuencia, las relaciones, que al principio parecían constructivas y cordiales entre los actores mencionados, se volvieron de pronto tensas y ríspidas, llegando incluso a la ruptura de la comunicación entre el secretario de Educación y la comisión negociadora del sindicato. Ello muestra la celeridad y el grado de incertidumbre en que pueden evolucionar los acontecimientos en un ambiente social sometido a la turbulencia política.

Por otra parte, atareado por “poner orden”, buscar la racionalización en el uso de los recursos en las instituciones educativas y en atender los efectos políticos de sus acciones, transcurridos ya los primeros dos años, el primer gobierno panista de Baja California aún no había logrado elaborar un diagnóstico serio y detallado sobre los problemas medulares del sector educativo en la entidad y, consecuentemente, tampoco había logrado elaborar un proyecto educativo para la entidad (LEGBC, 1996:336). Los conflictos políticos suscitados entre 1989 y 1991 en el ámbito educativo local condicionaron, así, de manera importante la acción educativa en los siguientes años, como se verá más adelante.

3.2. Alternancia política y conflictos en las relaciones entre el gobierno estatal y el Sindicato de Burócratas

Los conflictos no se limitaron a la arena educativa, ya que en la relación entre el primer gobierno panista (1989-1995) y el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California (SUTSPEMIDBC) —en adelante el Sindicato de Burócratas— también se presentaron serias dificultades, como parte de las luchas interburocráticas derivadas de la alternancia política en la entidad. Sin ser un análisis exhaustivo, se busca reconstruir la dinámica de los conflictos y los reposicionamientos estratégicos de los actores involucrados, como complemento de los análisis realizados en la sección anterior, buscando caracterizar adicionalmente el contexto local políticamente conflictivo en que aterrizó la descentralización educativa.

Durante los primeros dos años, las relaciones entre el gobierno estatal y los líderes del Sindicato de Burócratas se desarrollaron en un clima de tensa calma, caracterizado principalmente por asperezas y resentimientos mutuos. Empero, en

1993 ocurrió un serio enfrentamiento entre la primera administración panista y este sindicato, cuyo origen fueron las intenciones del gobierno de realizar un fuerte recorte de personal, en el marco de las estrategias adoptadas para reducir el déficit público (Ruffo, 1992). Cuando se propusieron recortes de personal en el marco del mencionado Programa de Reestructuración Administrativa, ello fue interpretado como una agresión a los derechos de los trabajadores y a los intereses de la organización sindical, sobre todo porque pese a las pretensiones del gobierno de justificar el recorte de personal como una acción meramente administrativa, los líderes sindicales rápidamente les dieron una connotación política.

En concreto, el gobierno estatal propuso un recorte significativo de 728 plazas de la burocracia estatal en su presupuesto de egresos de 1993: 362 plazas que quedaron pendientes de suprimir un año antes y 366 que se decidió suprimir en diciembre de ese año, las que sumadas a otras 452 plazas que ya habían sido aprobadas totalizaban 1,180 que se suprimirían tan sólo entre 1992 y 1993: 924 de base y 256 de confianza. Los recortes formaban parte de un programa de retiro voluntario e incluían otras formas como: a) el reacomodo del personal sindicalizado en puestos operativos del personal de confianza, y b) la reubicación del personal del sector centralizado de la administración pública a los organismos descentralizados (Espinoza, 2000b:177-178). Además de que los recortes afectarían a un mayor número de personal de base o sindicalizado respecto al de confianza, de haberse realizado iban a perjudicar directamente a la propia organización sindical no sólo porque hubieran puesto en entredicho su capacidad para defender los puestos de trabajo de sus agremiados, sino también porque iban a mermar significativamente su membresía y, con ello, de paso, su fuerza política. Por tal razón la dirigencia sindical desplegó una contraofensiva políticamente espectacular, que incluyó movilizaciones masivas de sus agremiados en los cuatro municipios del estado, demandando que se diera marcha atrás a los recortes de personal.

Si bien desde febrero y marzo de 1993 se realizaron diversas manifestaciones de repudio en todo el estado, fue en abril cuando la dirigencia sindical planteó la posibilidad de estallar una huelga general en la coyuntura de las negociaciones salariales de mayo de ese año. Con una petición del 20% de aumento salarial y en espera de la resolución sobre un amparo promovido ante los tribunales federales contra el Congreso local por haber autorizado el despido de trabajadores de base en el presupuesto de egresos del gobierno estatal, los líderes sindicales se enfrascaron

en una serie de confrontaciones, descalificaciones y negociaciones con la nueva burocracia gubernamental. Finalmente, en julio se solucionó el conflicto cuando el gobierno del estado aceptó otorgar un aumento directo de 9% al salario de los trabajadores y de 7% en sus prestaciones, con retroactividad al primero de mayo de ese año (Espinoza, 2000b:179).

Sin duda, los conflictos eran producto de los distintos puntos de vista con que cada uno de los actores involucrados enfocaba el problema. Mientras que la nueva burocracia pública proponía el recorte de personal como parte de la racionalización de recursos derivada de su estrategia de modernización de la gestión pública, la vieja burocracia sindical valoraba a los trabajadores sindicalizados como un capital político que debía preservarse contra toda tentativa de recorte o de reubicación por parte del gobierno. En este contexto, las acciones de recorte de personal fueron repelidas de inmediato por las organizaciones sindicales al amparo del PRI. Ello contribuyó a que el resto de las organizaciones priístas se sumaran a la lucha de la burocracia sindicalizada contra las autoridades estatales panistas, tanto para oponerse a las medidas de recorte como para hacer patente su intención de “reconquistar el poder” en la entidad (Espinoza, 1997).

3.3 Alternancia política y transformaciones en el marco de interacción entre los actores: ¿nuevos roles, nuevas reglas del juego?

El relevo del PRI por el PAN en el poder estatal implicó en lo inmediato diversos cambios en la estructura de relaciones entre el gobierno y la sociedad en Baja California, entre los que se pueden mencionar: 1) los mecanismos corporativos priístas que estructuraban la relación entre el gobierno y la sociedad dejaron de funcionar en la entidad, lo que fue una pérdida políticamente costosa para el PRI, particularmente para aquellas de sus organizaciones filiales que dependían fuertemente de esta relación para su funcionamiento y sobrevivencia (Guillén, 1993a). Así, uno de los costos políticos para los líderes de estas organizaciones fue que la alternancia implicó que perdieran su posición privilegiada en la estructura del intercambio corporativo de bienes y servicios públicos entre las organizaciones que representaban y el gobierno; 2) progresivamente, se fue dando una lenta desaparición y/o transformación de las formas corporativas de interlocución y negociación entre los actores, a consecuencia de que el nuevo gobierno prefirió atender de manera personalizada a la población demandante de bienes y servicios públicos (Hernández,

1995: 3) como resultado de la pérdida de centralidad de los actores priístas en la estructura corporativa, la relación gobierno-sociedad paulatinamente se fue reconstituyendo, lo que contribuyó al surgimiento de actores que además de darle mayor pluralidad a la relación también reclamaron nuevas formas de interacción y reglas del juego específicas (Guillén, 1993b).

Estas transformaciones implicaron, a su vez, un cambio en el rol de los actores que interactuaban dentro de la antigua estructura corporativa local. Si bien el relevo partidista en el poder estatal afectó las fibras más profundas de las relaciones entre el gobierno y la sociedad, fueron los actores priístas quienes resintieron más fuerte y directamente la fractura de la estructura corporativa preexistente, debido a su profunda imbricación en ella. Básicamente, porque durante el largo periodo de gobiernos priístas se había desarrollado en la entidad una estructura de interacción gobierno-sociedad, caracterizada por una virtual desaparición de la frontera institucional entre el partido y el gobierno, implicando con ello que los líderes políticos, sociales y sindicales del PRI se convirtieran en los intermediarios obligados entre el otorgamiento de los “favores” oficiales y las lealtades políticas en la entidad (Herrera, 2001; Negrete, 2001).⁶⁵

En consecuencia, al ser desplazado del poder estatal, el PRI no sólo se vio afectado en su funcionamiento y proceso de reproducción institucional, sino que también muchos de sus líderes sociales y de partido perdieron los incentivos de seguir perteneciendo a una organización que había sido mutilado en su capacidad de intervención directa en los procesos de gobierno, donde se tomaban las decisiones sobre la distribución de recursos, prestación de servicios y realización de obras públicas.⁶⁶ Esto se reflejó de inmediato en la ventilación pública de las pugnas internas entre los propios líderes, en los reclamos de los líderes gremiales a la dirigencia local y nacional por la derrota electoral y en la tardanza con que muchos

⁶⁵ Por un periodo de 36 años, desde 1953 —año en que Baja California se convirtió en estado libre y soberano dentro del pacto federal— hasta 1989, todos los gobiernos estatales y municipales fueron priístas, a excepción del ayuntamiento de Ensenada en el periodo 1983-1989, que fue gobernado por el PAN. De igual manera, en el mismo periodo el Congreso estatal también estuvo dominado por mayorías priístas.

⁶⁶ El uso de incentivos para asegurar las contribuciones de tiempo, dinero o esfuerzo involucra una relación de intercambio entre una asociación partidista y sus miembros. Así, de acuerdo con Wilson, el tipo de incentivos buscados y el valor atribuido a éstos por los miembros determinan la importancia que le atribuyen a su participación en la toma de decisiones, mientras que el estatus, dinero, esfuerzo y las capacidades intelectuales determinan el contexto en que reclaman su derecho a ejercer autoridad dentro de la organización (Wilson, 1995).

líderes locales del PRI aceptaron la *pérdida* de la gubernatura,⁶⁷ pues pensaban que el triunfo del PAN había sido una usurpación, abrigando esperanzas de que las instancias nacionales del partido resolverían sobre la situación o que sería revocado por una decisión del presidente de la República (Campuzano, 1995).

De esta manera, por tratarse del antiguo actor eje del sistema político local, la ruptura del esquema corporativo provocó en lo inmediato un cambio en el rol de los actores priístas hacia uno secundario o marginal en los procesos de gobierno. Aunque cabe mencionar que esto fue más evidente en el caso de las pequeñas organizaciones priístas que dependían directamente de esta relación para su supervivencia. Las organizaciones más grandes, como el Sindicato de Burócratas y la Sección 37 del SNTE, fueron menos vulnerables a ello, ya que éstas supieron canalizar su fuerza política hacia la estructuración de acciones de oposición hasta lograr que el gobierno los reconociera como interlocutores importantes de la nueva arena política local. No obstante, el desplazamiento del PRI del gobierno estatal en general puede considerarse como una de las principales causas de su crisis como partido político y, en consecuencia, del desmantelamiento de su red corporativa y la desaparición o “reciclaje” de sus principales líderes. Esta crisis se manifiesta actualmente en su incapacidad para ofrecer al electorado la imagen de un verdadero partido político —ya sin el apoyo del gobierno— y para recuperar la gubernatura. Por ello, tanto la desconexión del PRI del aparato de gobierno como su propia crisis interna y la de sus actores en su rol de intermediación entre el gobierno y la sociedad obligaron al otrora poderoso partido a una recomposición de su política interna y, por lo mismo, del perfil y rol que juegan en él sus organizaciones y grupos en Baja California (Guillén, 1993b: 71-72).

También como producto de la alternancia política, los actores panistas por su parte tuvieron que procesar apresuradamente el cambio en su rol de ser partido de oposición a partido en el gobierno, lo que se puede reconocer en la emergencia de una nueva élite política y gobernante panista en la entidad. Este proceso fue consolidándose por etapas durante la primera década de gobiernos panistas en la entidad. Una primera etapa, comprendida entre 1989 y 1991, se caracteriza por el destacado papel que jugaron algunos de sus líderes —el propio gobernador Ruffo, su secretario general de Gobierno Héctor Terán (qepd) y su secretario de Finanzas

⁶⁷ Entrevista con Francisco Becerrill, presidente del Comité Directivo Estatal del PAN en Baja California en el periodo 1989-1992, Mexicali, B.C., 19 de agosto de 1999.

Eugenio Elorduy, que posteriormente ocuparon la gubernatura—, quienes desde su posición en el gobierno contribuyeron a la recomposición y consolidación de las fracciones internas del partido y a la búsqueda de acuerdos con el objetivo de lograr un ejercicio eficiente de la gestión pública y la cohesión de la propia élite política (Hernández V., 2001: 246).

En la segunda etapa, que abarcó entre 1992 y 1994, ocurrieron fuertes conflictos al interior del PAN, debido al reposicionamiento de los líderes de las fracciones internas por la destitución de algunos funcionarios estatales, el surgimiento de grupos opositores al gobierno panista dentro del propio partido y la selección de candidatos a puestos de elección popular. Finalmente, en la tercera etapa, que comprendió entre 1995 y 1998, el proceso de reestructuración de las fracciones internas del partido giró en torno a las figuras de Héctor Terán y Eugenio Elorduy. Al mostrar una disposición a la negociación y conciliación con las distintas fracciones internas, el primero contribuyó a que su fracción se volviera relativamente amplia y heterogénea, mientras que el segundo logró consolidar una fracción cohesionada al interior del partido, mediante una mística de trabajo y una posición más pragmática en el gobierno (Hernández V., 2001: 247).

Si bien estos elementos muestran las dificultades internas que con la alternancia política tuvo que enfrentar un partido que por primera vez llegó al poder en un gobierno estatal, cabe mencionar que la relación entre el PAN y el gobierno ha sido desbalanceada, pues aunque ha habido cooperación entre ellos, la dirigencia estatal del partido se ha subordinado a las necesidades inmediatas de los órganos de gobierno (Hernández, 2001: 250-251). Así, al dejar de fungir como el tradicional canal de expresión opositora para convertirse en partido en el poder, el PAN ha vivido esta transición en un proceso no exento de dificultades. Independientemente de los problemas derivados del propio ejercicio de gobierno, de suyo complejos y desgastantes, entre las principales dificultades que ha enfrentado el PAN destaca la definición de sus relaciones con el gobierno, cuya importancia no ha merecido acciones congruentes, optando más por reprimir a la disidencia interna y someter las formas de expresión pública del partido a los intereses del gobierno. Con ello se está avanzando hacia la subordinación real del partido al poder gubernamental, al establecer redes informales de dependencia que en el mediano plazo pueden conducir a la aparición de una *neoburocracia* similar a la que existía durante la era priísta. En este contexto, bajo las nuevas circunstancias de la política regional, el PAN

se enfrenta al reto de una profunda reforma interna que le permita regular sus procesos internos y balancear su relación con el gobierno (Guillén, 1993b: 80-81).

Las transformaciones en su estructura también modificaron la lógica de funcionamiento del corporativismo local, principalmente por el cambio en las reglas del juego propuesto por el gobierno del estado en su relación con los actores sociales. Así, cuando el gobernador Ruffo anunció que atendería de manera individualizada a la sociedad demandante de bienes y servicios públicos (Hernández, 1995) y al crearse cauces institucionales en los siguientes gobiernos panistas para que los ciudadanos pudieran interactuar directamente con las autoridades, prescindiéndose de la obligada intermediación de los líderes sociales (González, 2001), implícitamente se estaban desconociendo las antiguas reglas de funcionamiento de la estructura corporativa. Se trata, en lo esencial, del desconocimiento de las reglas que tradicionalmente habían estructurado las relaciones entre el gobierno y la sociedad en Baja California, bajo la lógica del antiguo esquema corporativo priísta, explicado básicamente por el hecho de que los nuevos actores gubernamentales provenían de otro partido político.

Sin embargo, la estrategia del “trato individualizado” en la atención ciudadana fue más bien un *slogan* inicial contra las formas corporativas desarrolladas durante la larga era priísta en la entidad, ya que, ante la imposibilidad obvia de atender a ciudadano por ciudadano, posteriormente el gobierno panista tuvo que reconocer el rol de intermediación de los líderes priístas, lo que fue más evidente en la arena de la política social (Rivera, 1996). Aún más, el gobierno estatal poco pudo hacer para modificar tanto el rol de los actores como las reglas del juego en los espacios de interacción donde los actores organizacionales eran menos dependientes y tenían mayor capacidad de respuesta a las acciones gubernamentales que atentaran contra sus intereses de grupo. Por ejemplo, cuando quiso introducir modificaciones a la Ley del Servicio Civil de 1989, con la finalidad de crear contrapesos a la hegemonía de las tradicionales secciones sindicales del SNTE en el sector educativo (Espinoza, 1997), el gobierno del estado se enfrentó a una fuerte oposición de los líderes estatales del magisterio, quienes reaccionaron convocando a sus bases a amplias movilizaciones y paros de labores, hasta que el gobierno se vió obligado a dar marcha atrás a sus propuestas de reforma.

4. Alternancia política y conflictos en las relaciones intergubernamentales

La alternancia política no sólo implicó conflictos del gobierno de Baja California con los actores políticos y sociales de la entidad, sino también con el gobierno federal, en particular esto último se dio en torno a las participaciones federales, la política social y la reivindicación de la autonomía política local en el control sobre los procesos electorales y su organización, durante la década de los noventa. El conflicto intergubernamental que originó la política social se produjo como consecuencia de la decisión del gobierno estatal de adoptar una modalidad distinta en su interlocución con los actores sociales, así como porque el gobierno federal utilizó la red de organización territorial del PRI para la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en territorio bajacaliforniano. Esta situación generó que el gobierno estatal reaccionara instrumentando programas sociales de corte estatal-municipal para tratar de contrarrestar el tinte partidista de los programas federales y, consecuentemente, el apoyo del gobierno federal a la recuperación electoral del PRI en Baja California. No obstante, debido a su superioridad financiera y a que los programas federales se apoyaron en una base territorial (priísta) más amplia, el gobierno estatal panista terminó por desistir en su afán por querer competir con el gobierno federal en el terreno de la política social, pero sobre todo porque los propios programas estatales también comenzaron a adquirir tintes partidistas en los primeros años de su instrumentación.

Por su parte, la reivindicación de la autonomía política local en materia electoral tuvo su origen en una descalificación previa que la administración panista hizo del Padrón Federal Electoral por considerarlo un instrumento que no garantizaba la credibilidad y confiabilidad de los procesos electorales en Baja California. Tras esa crítica, el gobierno estatal se empeñó en crear su propio padrón electoral y la primera credencial electoral con fotografía en el país. Si bien el gobierno del estado propuso que el nuevo padrón estatal fuese elaborado de manera conjunta con el gobierno federal, éste desestimó inicialmente la oferta. Empero, cuando el primero anunció públicamente que de todos modos iba a elaborar el padrón estatal, el gobierno federal se vio obligado a negociar los términos de su participación en el proceso. Al final de cuentas, el acuerdo logrado entre ambas partes favoreció más al gobierno estatal que al federal, ya que si bien el primero elaboraría su propio padrón electoral con base en el registro ciudadano federal, también tendría acceso a la documentación del padrón

federal para someterla a revisión y proporcionar a los ciudadanos bajacalifornianos la referida credencial para votar con fotografía (Guillén, 1993a: 42-43).

En esta sección se examina con más detalle el debate fiscal que protagonizaron los gobiernos estatal y federal, que es de importancia tanto porque simboliza la reivindicación de la soberanía política de Baja California frente a la Federación, como porque puso en la mesa de discusión, en el marco del federalismo fiscal, la insuficiencia de los recursos transferidos por el gobierno federal para la prestación de los servicios educativos en los estados. Si bien desde 1973 la entidad ya se había incorporado a la coordinación con la Federación en materia fiscal, mediante la firma del convenio sobre el impuesto al valor agregado (IVA) y su posterior ampliación para incluir el impuesto sobre la tenencia de vehículos nuevos, fue hasta 1980 cuando las relaciones fiscales entre la Federación y las entidades federativas adquirieron particular relevancia. Fue a raíz de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de ese año que se estableció que sólo las entidades federativas que suscribieran el respectivo convenio de coordinación las que tendrían acceso a los ingresos federales participables (Fernández, 1996: 22-23).

En la reforma también quedaba establecido, por primera vez, que las participaciones federales a estados y municipios se distribuyeran considerando el total de los impuestos federales y no sólo de unos cuantos, como ocurría hasta entonces. Además, la entidad que suscriba el nuevo convenio obtendría mayores recursos que en el esquema anterior, lo que fue uno de los argumentos más fuertes del gobierno federal para interesar a los gobiernos estatales. Posteriormente, entre 1988 y 1989 se realizaron otros cambios en el esquema de coordinación fiscal, con lo que el Fondo General de Participaciones (Fogepa) en total se integró por el porcentaje fijo del 13.09% establecido en la ley más el importe correspondiente al 30% del IVA que recaudara cada entidad. Las reformas de 1989 establecieron un nuevo sistema de coordinación fiscal entre los estados y la Federación, ya que a partir de entonces la recaudación del IVA se desvinculaba del convenio, pero en cambio se adoptaba una nueva fórmula que supuestamente iba a permitir una distribución más equitativa, tomando en cuenta el grado de desarrollo económico y el tamaño de la población de cada entidad federativa en el reparto de los recursos (Saucedo, 1997: 94-95).

A grandes rasgos, ésta era la situación prevaleciente en materia de coordinación fiscal entre los gobiernos al momento de la alternancia política en la entidad, dentro de la cual se dio una intensa negociación entre los actores

involucrados en torno al Convenio de Coordinación Fiscal para 1990, que se firmó finalmente el 15 de diciembre de 1989 (Fernández, 1996: 27). En una reunión realizada en la ciudad de México en agosto de 1989, el secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe Armella, entregó al gobernador Ernesto Ruffo Appel el documento del convenio para su análisis y aprobación, que para entonces ya había sido firmado por el resto de los gobernadores. A partir de entonces dieron inicio formalmente las interacciones entre ambos órdenes de gobierno en materia de coordinación fiscal. Posteriormente, los funcionarios de la Secretaría de Finanzas estatal se dieron a la tarea de analizar el documento, en el cual ya se contemplaban las modificaciones a la legislación respectiva, principalmente en cuanto a la recaudación del IVA, cuyo cobro desde ese año se volvió una atribución federal. En consecuencia, los gobiernos estatales tendrían acceso a los recursos provenientes del cobro de este impuesto sólo a través de la adhesión al convenio de Coordinación Fiscal de cada año con la Federación.

En otros términos, la alternancia política en Baja California coincidió con un cambio radical en las reglas del reparto de los ingresos federales participables, mejor conocidos como participaciones federales. Esta coyuntura marcó el inicio de una nueva etapa en las relaciones fiscales intergubernamentales en la entidad, no sólo por el reto que representaba para la administración panista reivindicar su autonomía dentro del pacto federal, sino también porque la alternancia política predispuso a los actores a la confrontación, debido a la natural desconfianza que implicaba para el gobierno negociar con actores provenientes de un partido político distinto o simplemente por sus diferencias ideológicas. Esta circunstancia fue exacerbada por la presión que le representaba al gobierno del estado el elevado déficit en que encontró las finanzas públicas estatales.

Ante esta situación, el primer gobierno panista de Baja California emprendió un vigoroso reclamo al gobierno federal demandando una mayor equidad en la distribución de las participaciones federales, el ejercicio de mayores facultades tributarias y el control sobre el padrón nacional de contribuyentes (LEGBC, 1996: 123). Esto, porque desde su punto de vista los recursos insuficientes que se le asignaban a la entidad por la vía de las participaciones federales limitaba su capacidad de respuesta en la atención al creciente flujo de población que llegaba del interior del país (Corona, 2006) y también porque la mayor parte de dichos recursos se destinaban al gasto educativo. Además, el monto de los recursos que se le

regresaban a la entidad como inversión pública federal no correspondía al de los que se recaudaban en territorio bajacaliforniano.⁶⁸

Desde la perspectiva más amplia del federalismo fiscal, entre los objetivos que buscaba el gobierno estatal con su propuesta destacan los siguientes: *a)* restablecer las facultades recaudatorias de los gobiernos estatales; *b)* iniciar un periodo de transición en tanto se reformaba el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente, durante el cual el gobierno federal diera a las entidades federativas un estímulo a su esfuerzo recaudatorio, entregándoles el 100% del incremento observable en la recaudación. Mientras tanto, tendrían que cambiar los criterios para la distribución de los recursos recaudados y los porcentajes destinados a cada orden de gobierno, que para entonces eran el 80% para el gobierno federal, el 16% para el gobierno estatal y el 4% para los gobiernos municipales; *c)* que el Padrón Nacional de Contribuyentes fuera administrado por los gobiernos estatales para eficientar su fiscalización, a través de los mismos medios informáticos utilizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) del gobierno federal, y *d)* que el IVA causado por las sucursales de las empresas que operaban en el territorio nacional se acreditara en las entidades donde operaban y no se concentrara en la entidad sede de su matriz, que por lo general es en la ciudad de México (LEGBC, 1996: 123-124).

Si bien puede considerarse como parte de las expectativas sobre la nueva relación intergubernamental, el *osado* planteamiento del gobierno bajacaliforniano frente a la Federación no sólo cuestionaba el espíritu que hasta entonces se creía equitativo del pacto federal, sino que también constituía una vigorosa acción política de las autoridades locales hacia la reivindicación de la soberanía estatal frente a la subordinación a la que durante mucho tiempo la Federación virtualmente sometiera al gobierno estatal, en el marco de un sistema de relaciones intergubernamentales condicionadas por afinidades partidistas. Aunque la redefinición de las proporciones de los ingresos fiscales no era una necesidad exclusiva de Baja California, ya que más bien era una problemática estructural del federalismo fiscal realmente existente en el país, el hecho de que se haya planteado justamente en el marco de las nuevas relaciones propiciadas por la alternancia política no sólo introducía por vez primera el debate fiscal en la agenda política del país, sino que también sintetizaba el efecto de la *externalidad burocrática* entre ambos órdenes de gobierno (Guillén, 1993a: 111). En

⁶⁸ Entrevista con Ernesto Ruffo Appel, gobernador de Baja California en el periodo 1989-1995, Tijuana, B.C., 29 de marzo de 1999.

otros términos, ya sin temor a las posibles represalias políticas o al “desdén” del presidente de la República, al romperse el vínculo partidario entre ambos actores, el gobernador Ruffo y sus funcionarios del ramo asumieron el reto de luchar abiertamente por la vigencia de un federalismo real en la entidad.

El gobierno del estado pidió tener una participación directa en la captación y administración de los recursos fiscales, lo que tenía como trasfondo la desconfianza que había en Baja California acerca de la veracidad de la información que el gobierno federal manejaba públicamente respecto a la recaudación en el estado.⁶⁹ Pues, según estimaciones del gobierno estatal, en 1990 se recaudaron en Baja California aproximadamente tres billones de viejos pesos en impuestos federales, de los cuales sólo retornaron a la entidad 650 mil millones vía participaciones federales e inversión pública federal. Al año siguiente, mientras que los recursos fiscales recaudados se incrementaron a 3.8 billones, los recursos retornados apenas llegaron a los 760 mil millones (Guillén, 1993a:112). Asumiendo que estas estimaciones fuesen correctas, no sólo se le estaba regresando a la entidad una quinta parte de los recursos que aquí se recaudaban, sino que la relación entre lo que se recaudaba y lo que se regresaba se deterioró del 21.66 al 20% tan sólo de un año a otro. Este *descubrimiento* inicial incentivó al gobierno estatal a denunciar lo injusto de la fórmula utilizada en la distribución de este tipo de recursos, ya que con su aplicación los estados no estaban recibiendo los que les correspondían.

Antes de hacer públicos sus cuestionamientos al esquema de coordinación fiscal, el gobierno estatal presentó a las autoridades hacendarias federales un estudio en el que mostraba que la situación de Baja California hubiera sido mejor de no haber suscrito el Convenio de Coordinación Fiscal de 1990. Por ello, se sentía con derecho para pedirle a la Federación que le resarciera de los recursos que dejó de recibir, de acuerdo con lo asentado en la exposición de motivos de la nueva Ley de Coordinación Fiscal. La autoridad hacendaria federal no validó el estudio preliminar presentado por Ruffo, alegando que contenía errores de cálculo y que se utilizaban supuestos inadecuados en la reconstrucción del escenario fiscal en que se basaba. Pese a ello, alentado por sus primeros hallazgos, el gobernador Ruffo le planteó personalmente al presidente Salinas la necesidad de realizar un estudio que no dejara lugar a dudas

⁶⁹ Esta misma desconfianza llevó en 1995 al entonces presidente municipal de Ciudad Juárez, Francisco Villarreal Torres (qepd), a poner casetas municipales de cobro para registrar las cifras reales de recursos que ingresaban a las arcas de la Federación en el puente internacional Santa Fé (Reyes, 1995: 48).

sobre la existencia o no de un perjuicio contra la entidad en la distribución de los recursos fiscales. Salinas atendió la petición de Ruffo y ambos decidieron que el estudio fuera realizado por un grupo facilitador con la intermediación de la Secretaría de Gobernación federal.

Semanas después, el grupo entregó los resultados de su estudio. En el primer apartado de la investigación se concluía que los recursos pagados a la entidad por participaciones federales fueron mayores a la recaudación que se habría observado de no haber cambiado el sistema fiscal. Es decir, la entidad habría obtenido ingresos en 1987 —año que se fijó como base para el estudio— por sólo 140 mil millones de pesos bajo el sistema de participaciones vigente antes de la entrada en vigor del IVA, pero en realidad recibió 170 mil millones de pesos. En la segunda parte del documento se concluía que la relación gasto-ingreso estimada era de 1.135, lo que significaba que en 1991 —año en que se disponía de información sobre la cuenta pública—, por la vía de las participaciones y del gasto federal, la entidad recibió 13.5% más de lo que generó por concepto de impuestos federales.⁷⁰

Una vez dados a conocer los resultados del estudio, los actores involucrados nuevamente se reunieron, pero esta vez sólo para que el presidente Salinas validara las conclusiones del estudio realizado por el grupo facilitador y pusiera punto final a la disputa iniciada por el gobernador Ruffo al respecto. Apegándose al acuerdo firmado con las autoridades federales para la realización del estudio, Ruffo Appel aceptó las conclusiones presentadas, aunque lamentó que no se haya llegado al fondo de la verdad, ya que en su opinión el análisis no fue objetivo. Por ejemplo, en vez del padrón estatal de 28,603 contribuyentes que las autoridades estatales entregaron, los analistas utilizaron el padrón entregado por la Secretaría de Hacienda federal, que contenía información sobre 20,918 contribuyentes, es decir, tan sólo el 73% del padrón con que contaba el gobierno del estado. Finalmente, el gobernador Ruffo entregó un informe al Congreso local, junto con sus anexos, sometiendo a su consideración la posibilidad de entablar una controversia constitucional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero los legisladores locales ya no prosiguieron acción alguna al respecto (LEGBC, 1996: 127-128).

⁷⁰ Información contenida en la inserción pagada por el gobierno federal, por conducto de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Gobernación, aparecida en los principales diarios locales en junio de 1993 (*Diario 29*, 28 de junio de 1993: 7).

Este inédito episodio de las nuevas relaciones fiscales intergubernamentales fue valorado más como una derrota técnica de la primera administración panista en su intento por poner en claro el proceso de asignación de los recursos tributarios a las entidades federativas dentro del federalismo fiscal, y no tanto como una audaz acción de un gobierno estatal que denunciaba y trataba de demostrar lo inequitativo de la distribución de los recursos tributarios federales entre las entidades federativas y su insuficiencia, así como la concentración de facultades en el gobierno federal en materia fiscal. No obstante, hasta que no se tenga un sistema transparente de generación de información y sea administrado conjuntamente entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, no es posible saber quién tiene realmente la razón. En todo caso, nunca fue tan evidente que quien maneja la información y, por tanto, dice la última palabra en la distribución de los recursos federales participables entre las entidades federativas, es el gobierno federal.

En consecuencia, el argumento colateral de que los recursos federales eran insuficientes porque el sector educativo consumía una gran parte de los recursos locales no fue reconocido públicamente por el gobierno federal, aun cuando dicha proporción aumentó entre 1986 y 1991, de acuerdo con la información manejada por el gobierno del estado, como se observa en el cuadro III.2.⁷¹ En este cuadro también se observa que aunque la problemática mencionada no es exclusiva de Baja California, esta entidad incrementó la proporción de su gasto corriente en educación respecto al Fondo General de Participaciones hasta en 20 puntos porcentuales entre 1986 y 1991. Asimismo, aunque en menor medida, Chihuahua y Nuevo León también incrementaron su gasto corriente en educación, el primero en 15% y el segundo en 13%. Por el contrario, tres de los cuatro estados que no aportaban recursos propios a educación en 1986 seguían sin hacerlo en 1991: Baja California Sur, el Distrito Federal y Hidalgo.

⁷¹ En los datos del cuadro III.2, se excluyen los recursos correspondientes al 20% que se le entrega a los gobiernos municipales como parte del Convenio de Coordinación Fiscal entre el gobierno del estado y la Federación (entrevista con David Gutiérrez García, actual director de Estudios y Proyectos de la Secretaría de Planeación y Finanzas del gobierno de Baja California, Mexicali, B. C., 21 de enero del 2005).

Cuadro III. 2
Proporción del gasto corriente en educación básica estatal con respecto
al Fondo General de Participaciones, 1986 y 1991
(estados seleccionados)

Estado	1986	Estado	1991
Baja California	48%	Baja California	68%
Chihuahua	44%	Chihuahua	59%
Sinaloa	40%	Nuevo León	52%
Nuevo León	39%	Durango	37%
Promedio nacional	18%	Promedio nacional	21%
Aguascalientes	0	Aguascalientes	1%
Baja California Sur	0	Baja California Sur	0
Distrito Federal	0	Distrito Federal	0
Hidalgo	0	Hidalgo	0

Fuente: Elaboración propia con base en información de: Secretaría de Planeación y Finanzas, Gobierno de Baja California, 2004.

A pesar de que públicamente Ruffo no pudo demostrar la validez de sus argumentos en el debate fiscal intergubernamental, en el fondo, el presidente Salinas reconoció que la mayor parte de los recursos estatales eran consumidos por el sector educativo en Baja California, por lo que la Federación comenzó a mandar más recursos hacia la entidad mediante un subsidio especial.⁷² Si bien desde siempre se había subsidiado a la educación en la entidad (Zepeda, 1998), en el marco de las nuevas condiciones políticas e institucionales generadas por la alternancia política, el gobierno federal dio a entender que la entrega de recursos extraordinarios para ello era decisión del presidente de la República, lo que evidencia no sólo la discrecionalidad con que éste actuaba al respecto, sino también el mensaje implícito de que era como un favor personal del presidente Salinas al gobernador Ruffo.

⁷² Entrevista con Ernesto Ruffo Appel, gobernador de Baja California en el periodo 1989-1994, Tijuana, B.C., 29 de marzo de 1999.

CAPÍTULO IV

EL ATERRIZAJE DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN BAJA CALIFORNIA

Introducción

El compromiso de los principales actores de la arena educativa nacional de impulsar la descentralización educativa en los estados quedó asentado en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), firmado el 18 de mayo de 1992, en el cual se renovaron también los añejos propósitos de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación básica en el país, así como promover la participación social en el quehacer educativo y revalorar socialmente la labor docente. La firma del ANMEB fue un evento trascendente para el sector educativo del país, no sólo porque fue un pacto político e institucional de gran alcance entre los gobiernos de la Federación y los líderes nacionales y locales del magisterio, sino también porque su adopción implicó una reorganización sustantiva del sistema educativo nacional (SEN). Los cambios que la descentralización indujo en el entramado institucional de la acción educativa y en las relaciones entre los actores locales son sus aspectos más relevantes, tanto porque evidenciaron la forma en que el gobierno federal impuso el proceso de reorganización del SEN a los gobiernos estatales, como porque generaron diversas tensiones y conflictos entre los actores federales y locales en torno a los temas sustantivos del federalismo educativo, siendo más evidente en los estados donde ya gobernaba el hasta entonces opositor Partido Acción Nacional (PAN), como ya fue expuesto.

En esta perspectiva, se estudian en este capítulo las tensiones y negociaciones que se dieron alrededor del *aterrizaje* de la descentralización educativa en Baja California y los cambios que ésta implicó en el marco institucional del sistema educativo estatal (SEE) a partir de 1993. Para ello se divide en dos secciones: en la primera se analizan los aspectos relevantes de las negociaciones realizadas entre los actores nacionales y del estado para la firma de los Acuerdos Estatales; en la segunda se estudian los ajustes que la descentralización educativa indujo en el marco institucional del SEE. En este caso, se analizan la creación del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos (ISEP) de Baja California (como la pista institucional para la recepción temporal del personal y de los servicios educativos transferidos), los cambios realizados en la estructura organizacional de la Secretaría de Educación y

Bienestar Social (SEBS) del gobierno estatal y la promulgación de una nueva Ley Estatal de Educación, de la que se describen los conflictos que suscitó su aprobación.

El estudio de la descentralización educativa y los cambios inducidos en el marco institucional del SEE se contextualizan con las transformaciones que la alternancia política indujo en la estructura de relaciones corporativas, dentro de la cual interactuaban los actores de las arenas política y educativa locales, las que se analizaron en el capítulo anterior. Como se vio, la ruptura del vínculo partidista entre los actores gubernamentales y sindicales del ámbito educativo local los había llevado a la confrontación política por un evidente conflicto de intereses y de enfoques sobre la gestión de los recursos, lo que pudo haber cancelado la posibilidad de que el ANMEB se adoptara en la entidad, pero la combinación de diversos factores locales y nacionales finalmente contribuyeron a su firma, siete meses después de que se firmara en el resto de las entidades federativas.

1. Ratificación del ANMEB en Baja California y nuevas reglas del federalismo educativo

En un escenario local tan lleno de tensiones y conflictos políticos entre la nueva administración panista y los actores políticos y sociales en Baja California, particularmente el Sindicato de Burócratas y la Sección 37 del SNTE, producto de la alternancia política, parecía difícil que el ANMEB fuera adoptado localmente. A pesar de este augurio, varios factores se conjugaron entre sí en el ámbito local —antes y durante el proceso— para propiciar que finalmente se firmaran los Acuerdos Estatales, ratificándose así el ANMEB en la entidad, lo que en sí mismo ya era un avance importante.⁷³

Un elemento que contribuyó en gran medida a la disminución de las tensiones entre los actores del espacio educativo fue el relevo de uno de los protagonistas del conflicto. En efecto, debido a que la relación del secretario de Educación de Baja California con el sindicato se había deteriorado al punto de que los miembros de la Comisión Negociadora ya preferían tratar directamente con el oficial mayor de gobierno o con el gobernador, éste consideró necesario cambiarlo.⁷⁴ El relevo de Rafael Ayala López en la titularidad de la Secretaría de Educación y Bienestar Social

⁷³ Entrevista con Virgilio Muñoz Pérez, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1996-1998, Tijuana, B.C., 18 de abril de 1999.

⁷⁴ Entrevista con Ernesto Ruffo Appel, gobernador de Baja California en el periodo 1989-1995, Tijuana, B.C., 29 de marzo de 1999.

(SEBS) por Marco Antonio Esponda Gaxiola se hizo el 29 de diciembre de 1991, con lo que comenzó una nueva etapa en las relaciones entre las autoridades educativas y los líderes del magisterio estatal, principalmente porque el nuevo secretario fue más cauto en su trato con el sindicato y, junto con sus funcionarios, optó por la no confrontación y desde su nombramiento promovió el restablecimiento de la comunicación entre la SEBS y la Sección 37 del SNTE en Baja California.⁷⁵

Asimismo, en las otras dos dependencias del gobierno estatal directamente implicadas: la Oficialía Mayor y la Secretaría de Finanzas, también comenzó a darse un nuevo clima en la atención de los representantes sindicales, caracterizado por el diálogo y la presentación de propuestas más “constructivas” en las reuniones de trabajo. Además, también contribuyó a la distensión el hecho de que en los primeros meses de 1992 el secretario general de la Sección 37, Antonio Salvatierra González, fuera postulado candidato del PRI a una diputación local, pues al concentrarse éste en su campaña electoral se desentendió un poco de los conflictos entre el sindicato y el gobierno del estado.⁷⁶

Si bien retomó las preocupaciones de su antecesor en la búsqueda por atender la demanda y elevar la calidad educativa, Esponda Gaxiola se interesó personalmente por promover una participación más activa de los padres de familia en la educación, fortalecer la incorporación del tema de los valores en los programas educativos y comenzar la elaboración del proyecto educativo para Baja California, pues a dos años de que iniciara la administración rufista aún no se contaba con un programa de educación, porque durante ese tiempo las autoridades educativas prácticamente se dedicaron a hacer frente a las dificultades que tuvieron con el sindicato. La búsqueda por racionalizar y eficientar el uso de los recursos tampoco dejó de ser preocupación del nuevo secretario, no sólo por la cuantía de los recursos involucrados, sino también por su propia inclinación a la racionalización de los recursos como uno de los fundamentos de la administración *gerencial*.⁷⁷

Sin embargo, la racionalización de recursos —como estrategia de gobierno— debía manejarse con mucha cautela, ya que, como se vio en el capítulo anterior, haberlo intentado le costó el puesto al anterior secretario de Educación, Rafael Ayala

⁷⁵ Entrevista con Marco Antonio Esponda Gaxiola, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1991-1995, Mexicali, B.C., 20 y 26 de agosto de 1999.

⁷⁶ Entrevista con Antonio Salvatierra González, secretario general de la Sección 37 del SNTE en Baja California en el periodo 1989-1992, Mexicali, B.C., 9 de mayo de 2003.

⁷⁷ Entrevista con Marco Antonio Esponda Gaxiola, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1991-1995, Mexicali, B.C., 20 y 26 de agosto de 1999.

López, limitando seriamente las posibilidades de que la autoridad educativa estatal pudiera avanzar más firmemente al respecto. Por ello, el nuevo secretario se concentró básicamente en la reestructuración organizativa y en la reingeniería de procesos dentro de la SEBS, olvidándose por el momento de implantar la estrategia racionalizadora en todo el sistema educativo estatal, particularmente en el ámbito de la administración escolar y de los “recursos” docentes. Esponda Gaxiola considera que centrar su atención en la administración de la SEBS le permitió después, como secretario de Educación, llevar a cabo una mejor gestión de los recursos, tanto los que ya eran manejados por la secretaría como los que se transfirieron con la firma del ANMEB.⁷⁸ Precisamente, para atender las necesidades de un manejo adecuado de los recursos, en 1992 se crearon los departamentos de Recursos Humanos y de Control Presupuestal en la Dirección de Administración de la secretaría.

Sin embargo, desde una posición crítica se plantea que el gobierno estatal — con el nuevo secretario de Educación al frente— claudicó en su intención de retomar la rectoría de la educación. Ante la fuerza política demostrada por el sindicato, el gobierno lo dejó nuevamente “entrar hasta la cocina” y recuperar muchas de las conquistas que le habían sido arrebatadas durante los primeros dos años de la administración rufista, así como fortalecer las que estuvieron en riesgo de perderse, como las que fueron mencionadas en el capítulo anterior.⁷⁹

Es en este contexto que comenzó el proceso para la descentralización educativa en Baja California, con una serie de reuniones preparatorias entre las autoridades educativas estatales y federales. Para atender estas reuniones, Esponda Gaxiola organizó un pequeño equipo de trabajo integrado por los directores de educación, de planeación y de asuntos jurídicos, quienes contaron también con el apoyo directo del representante del gobierno del estado en la ciudad de México. Aunque todavía en forma aislada, desde principios de 1992 empezaron las primeras reuniones, en las que las autoridades federales hacían amplias exposiciones buscando sensibilizar a sus homólogos estatales acerca de los beneficios que traería la transferencia de los servicios educativos federales al gobierno estatal.⁸⁰ Tanto cuidado se puso en la labor de convencimiento, que inclusive se hablaba de federalización educativa y no de descentralización, para transmitir la idea de que se

⁷⁸ *Idem.*

⁷⁹ Entrevista con Virgilio Muñoz Pérez, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1996-1998, Tijuana, B.C., 18 de abril de 1999.

⁸⁰ Entrevista con Marco Antonio Esponda Gaxiola, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1991-1995, Mexicali, B.C., 20 y 26 de agosto de 1999.

buscaba un acuerdo político e institucional de gran alcance y no promover un proceso meramente administrativo (Mancera, 2000).

Conforme se acercaba la fecha que el gobierno federal había fijado para iniciar el proceso de transferencia, las reuniones fueron haciéndose cada vez más frecuentes y formales; en ellas las autoridades de la SEP comenzaron a reunir a los representantes de los estados por regiones, incluyendo a Baja California en la región noroeste. En estas reuniones se empezó a hablar más seriamente de las intenciones del gobierno federal de promover la descentralización de los servicios educativos a su cargo hacia los estados, prometiendo que la transferencia iba a acarrear grandes beneficios y generar ahorros considerables, pero que ello debía formalizarse con la firma de un acuerdo nacional. No obstante, pese a la buena disposición de los representantes del gobierno federal para dar todo tipo de explicaciones, siempre estuvieron reacios a entregar a los funcionarios educativos de los estados información que documentara la magnitud real de los beneficios prometidos; inclusive, ni siquiera les habían proporcionado una versión preliminar del referido acuerdo nacional. Ante esta incertidumbre, el secretario de Educación estatal externó su preocupación al gobernador Ruffo, pues a pesar de la cercanía de la fecha tentativa para la firma del acuerdo —que se presumía sería el 15 de mayo de 1992—, aún no se contaba con información suficiente para fijar la posición del gobierno de Baja California. Por ello, le recomendó a Ruffo que lo más prudente era que se firmara el ANMEB en sus términos generales y que los acuerdos específicos se firmaran después de analizarlos con detenimiento.⁸¹

Como se sabe, finalmente, el 18 de mayo de 1992 el secretario de Educación Pública del gobierno federal, los gobernadores de los estados y la dirigencia nacional del SNTE —con la presencia del presidente de la República— firmaron el ANMEB. A excepción del gobernador de Baja California, Ernesto Ruffo Appel, todos los gobernadores presentes en la reunión también firmaron ese día o en los días subsecuentes otros dos acuerdos adicionales: uno con los representantes de la SEP y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y otro con los líderes nacionales y locales del SNTE, con la finalidad de garantizar la implementación y cabal cumplimiento del ANMEB en sus respectivas entidades (Arnaut, 1998). La firma del acuerdo nacional y de estos acuerdos,

⁸¹ *Idem.*

llamados Acuerdos Estatales, formalizó la transferencia a los gobiernos de los estados de más de 100 mil edificios escolares e inmuebles para su administración, alrededor de 22 millones de bienes muebles y más de 24 mil millones de pesos. También se traspasaron aproximadamente 513 mil plazas de maestros y más de 115 mil puestos administrativos. Con el personal y los recursos transferidos, los gobiernos estatales debían atender a unos 9 millones de estudiantes de primaria, a alrededor de 2.5 millones de secundaria y a más de 75 mil de normal que eran atendidos por el gobierno federal (Ornelas, 1998: 307).

El trato *diferencial* que buscó el gobierno de Baja California en la firma de los Acuerdos Estatales se explica básicamente en el contexto de las nuevas relaciones intergubernamentales inauguradas por la alternancia política en 1989. Así, una vez rota la relación de “subordinación” política del gobierno estatal respecto al federal, en el marco del corporativismo priísta y de los diversos controles políticos que el presidente de la República ejercía sobre los gobernadores de los estados (Carpizo, 1998:191-198), el gobernador Ruffo hizo valer la libertad de opinión y autonomía política que debía prevalecer entre los gobiernos de la Federación, como formalmente lo garantizaba la propia Constitución federal. Esto explica, entonces, su *osadía* al anunciar en la reunión protocolaria de Los Pinos que firmaba el ANMEB en sus términos generales en esa fecha, pero que iba a firmar los Acuerdos Estatales después, ya que necesitaba analizar con cuidado —junto con sus funcionarios y su contraparte federal— todos sus detalles jurídicos y sus implicaciones financieras y administrativas para el sistema educativo estatal.⁸² Al mismo tiempo que reivindicaba la autonomía política de Baja California dentro del pacto federal, con su negativa el gobernador Ruffo también desconocía *de facto* las reglas informales que hasta entonces habían regulado la relación entre la Federación y el gobierno del estado.

Después de que se firmara el ANMEB en la ciudad de México, se iniciaron las negociaciones entre los actores involucrados para su adopción en la entidad, las que fueron tensas y prolongadas y en las que también fueron involucrados los líderes locales del magisterio. Para comenzar las negociaciones, los representantes del gobierno federal y del sindicato conminaron a sus homólogos locales a posponer sus diferencias políticas en favor de los asuntos sustantivos del federalismo educativo que en ese momento estaban en juego y que, incluso, ponían en riesgo la propia

⁸² Entrevista con José Antonio Bolívar Bustillo, representante del gobierno de Baja California en la ciudad de México en el periodo 1989-2001, México, D.F., 17 de julio de 2000.

coordinación intergubernamental dentro del pacto federal⁸³ Por su lado, las autoridades estatales también tuvieron que presionar a su contraparte federal para que los actores sindicales del estado tomaran parte en las negociaciones. La razón fue que al principio los representantes del gobierno federal se rehusaban a admitir a los líderes locales del SNTE en la mesa de negociaciones, argumentando que, como sus líderes nacionales ya habían firmado el ANMEB, era mejor no incluirlos para no complicar demás el proceso. Esto no era conveniente para las autoridades educativas estatales, por lo que abogaron decididamente para que los líderes sindicales del estado también se incorporaran a las negociaciones, diciendo que “por muy buenos que fueran los acuerdos a que llegaran las partes gubernamentales, de poco iba a servir si posteriormente el sindicato los fuera a impugnar y a desconocer”.⁸⁴

Al final se acordó que en las negociaciones participaran los líderes locales, quienes por cierto intentaron hacerlo bajo sus propias reglas, ya que querían tener tres votos efectivos: un voto del CEN, otro de la dirigencia de los maestros estatales y uno más de los representantes de los maestros federales. Sacando a flote su habilidad negociadora, el representante del gobierno del estado en la ciudad de México, José Antonio Bolívar Bustillo, argumentó que aunque por razones históricas existían dos secciones sindicales en la entidad, éstas formaban parte de un sindicato nacional que debía considerarse como una sola organización en el momento de tomar los acuerdos. Por ello, los representantes sindicales tenían que decidir sobre quién tendría el voto efectivo, sin menoscabo de que los demás tuvieran voz en las reuniones. Ante esto, a las autoridades sindicales del estado no les quedó más remedio que aceptar y ceder la batuta a su dirigencia nacional.⁸⁵

El gobierno de Baja California ratificó los Acuerdos Estatales siete meses después de que se firmara el ANMEB en la ciudad de México, una vez que las autoridades educativas federales y del estado, junto con los líderes sindicales, revisaron minuciosamente sus contenidos, básicamente porque la autoridad estatal quería asegurarse de que se transfirieran los recursos necesarios tanto para el pago de los sueldos y salarios del personal como para la operación de los establecimientos escolares objeto de la descentralización. Así, si bien se buscaba cuidar los detalles jurídicos en que se redactaran los acuerdos, la razón de fondo era la preocupación

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ Entrevista con Marco Antonio Esponda Gaxiola, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1991-1995, Mexicali, B.C., 20 y 26 de agosto de 1999.

⁸⁵ Entrevista con José Antonio Bolívar Bustillo, representante del gobierno de Baja California en la ciudad de México en el periodo 1989-2001, México, D.F., 17 de julio del 2000.

por los recursos involucrados, sobre todo por su magnitud dentro de las finanzas públicas estatales, ya que los recursos transferidos representaban alrededor del 40% del gasto total del gobierno del estado en 1993 (PEEBC, 1993).

Debido a que la administración rufista no se entusiasmaba por recibir el personal y los servicios que se descentralizaban (Espinoza, 1999), por la carga administrativa y los potenciales conflictos laborales que ello implicaba, los funcionarios federales tuvieron que convencerlo, pintándole un cuadro bastante optimista respecto al ahorro que representaría para las autoridades estatales el manejo directo de los recursos destinados a educación.⁸⁶ Al autorizarse el presupuesto educativo para la entidad por todo el año, si algunas plazas no se llegaron a ocupar, hubiera bajas o sus titulares pidieran licencia sin goce de sueldo, iba a haber un remanente de recursos que el gobierno estatal podía reasignar libremente dentro del sector educativo. Antes, los recursos sobrantes se *regresaban* a la Secretaría de Hacienda federal.

Sin embargo, la generación del remanente iba a depender, sobre todo, de que el gobierno estatal pudiera crear un sistema propio de pago y de que elaborara sus propios cheques, y efectivamente así se hizo, para aprovechar la oportunidad.⁸⁷ Con ello, en el primer año se generaron economías en el ISEP por alrededor de 95 millones de pesos (a precios constantes del 2000) y de un poco más de 123 millones en 1994, sumas que, por cierto, representaron el 5.44 y el 6.02%, respectivamente, de los recursos destinados a servicios personales del instituto. No obstante, a partir del 2000 los recursos fueron disminuyendo constantemente, hasta que en 2002 ya no hubo excedentes, ya que desde este año el ISEP ha tenido que hacer frente a sus propias necesidades financieras, las que iban aumentando año tras año, impidiéndole seguir derramando recursos en el conjunto del sistema educativo estatal.⁸⁸

En el ANMEB se asienta la voluntad política de los actores firmantes para promover la descentralización educativa en sus respectivos ámbitos de acción, lo que debía concretarse en la firma de los Acuerdos Estatales en cada estado. Si bien la transferencia de los establecimientos educativos federales fue relativamente sencilla, sus implicaciones en el ámbito obrero-patronal de las relaciones entre los gobiernos de los estados y los trabajadores transferidos fueron complicadas. Por ello, para

⁸⁶ Entrevista con Marco Antonio Esponda Gaxiola, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1991-1995, Mexicali, B.C., 20 y 26 de agosto de 1999.

⁸⁷ Entrevista con Jesús Ortiz Figueroa, director general del ISEP de Baja California en el periodo 1992-1994, Tijuana, B.C., 25 de octubre de 2002.

⁸⁸ Entrevista con David Gutiérrez García, actual director de Estudios y Proyectos de la Secretaría de Planeación y Finanzas del gobierno de Baja California, Mexicali, B.C., 21 de enero de 2005.

garantizar que se respetaran íntegramente sus derechos laborales y sus prestaciones sociales y económicas, el traspaso de los trabajadores requirió de dos tipos de negociaciones a nivel nacional: 1) primero, en los estados donde los sueldos y prestaciones del personal eran menores que los del personal que se transfería —que eran la mayoría— se negoció que se homologaran, como una de las condiciones que puso el SNTE para participar en el proceso. Si ya iba a haber un patrón único, lo más lógico para el sindicato era que en igualdad de condiciones laborales también hubiera percepciones iguales para ambos tipos de personal. En este caso, el gobierno federal aportó los recursos adicionales para nivelar el sueldo y las prestaciones del personal estatal con el transferido. Y 2) segundo, en los estados donde el personal estatal tenía mayores percepciones y prestaciones que el federal, como Chihuahua y Baja California, las negociaciones para la descentralización educativa se complicaron.

En Baja California, el gobierno del estado otorgaba un sobresueldo de 20% al magisterio al momento de la descentralización. Este sobresueldo había sido históricamente de 10% y tenía como objetivo incentivar a los maestros de otros estados para que fueran a trabajar a la entidad, y se había incrementado a 20% en el gobierno de Óscar Baylón Chacón (1986-1989), la administración estatal priísta que antecedió a la primera administración del PAN.⁸⁹ Los entrevistados opinaron que el sobresueldo de 20% siempre se les ha pagado a los maestros estatales y federales con recursos propios del gobierno del estado, y hasta la fecha sigue siendo así, sólo que ahora en el marco de la federalización educativa, por lo que las autoridades locales buscan en las negociaciones que el gobierno federal comprometa recursos para el pago de ese 20% dentro de su Presupuesto de Egresos.⁹⁰

El intenso y largo proceso de negociaciones culminó finalmente con la firma de los Acuerdos Estatales en diciembre de 1992, lo que formalmente marcó el inicio del *aterrizaje* de la descentralización educativa en la entidad. De acuerdo con la autoridad estatal, la transferencia fue una decisión orientada a revertir el *aberrante* centralismo

⁸⁹ Para poner fin a la huelga magisterial de 1958, el 8 de mayo el gobierno del estado aceptó nivelar las percepciones de los maestros estatales con las de los federales, mediante la firma de un convenio entre los dirigentes de la Sección 37 (antes Sección 52) —de los maestros estatales— y el gobernador Braulio Maldonado Sáenz (Márquez, 1988). A partir de entonces, los líderes de la Sección 37 paulatinamente fueron consiguiendo para los maestros estatales mayores percepciones y mejores prestaciones que los federales, mediante nuevos acuerdos firmados en 1960, 1964 y 1979 (entrevista con Antonio Salvatierra González, secretario general de la Sección 37 del SNTE en Baja California en el periodo 1989-1992, Mexicali, B.C., 9 de mayo de 2003).

⁹⁰ Entrevistas con José Antonio Bolívar Bustillo, representante del gobierno de Baja California en la ciudad de México en el periodo 1989-2001, México, D.F., 17 de julio del 2000, y con Jesús Ortiz Figueroa, director general del ISEP de Baja California en el periodo 1992-1994, Tijuana, B.C., 25 de mayo de 2002.

que agobiaba al sistema educativo nacional, por lo que el propio gobierno federal comprendió que ya no era posible seguir manejando desde la ciudad de México un aparato administrativo tan gigantesco como lo era el de la SEP, tomar decisiones sobre la situación laboral de maestros que trabajaban a miles de kilómetros de distancia y tener un control adecuado de los recursos financieros, entre otros puntos.⁹¹ No se debe descartar tampoco la posibilidad de que en la descentralización el gobierno federal haya tenido la intención de desarticular la fuerza nacional del SNTE, desintegrándolo en sus 55 secciones estatales, aunque eso sólo quedó en intención, ya que los líderes sindicales —nacionales y locales— lo intuyeron y cerraron filas, fortaleciendo a su organización y atajando cualquier tentativa del gobierno al respecto.

En la descentralización promovida por el ANMEB, la mayoría de las actividades normativas y de evaluación las ejerce la autoridad federal (en este caso, la SEP) y de las operativas se encarga el ente estatal (la SEBS). La descentralización ha tenido como objetivo principal hacer más eficiente el uso de los recursos, ya que, debido a que en el esquema centralizado los recursos pasaban por más manos, consumiendo mayores recursos y haciendo más tardado el proceso de toma de decisiones, además de que no se respondía adecuadamente a las necesidades de la comunidad, con la descentralización se busca invertir el proceso y enfocar la atención en la escuela, como la instancia más cercana a la sociedad, e identificar más puntualmente sus necesidades en cuanto a los programas y recursos que requiere para un funcionamiento más eficaz y eficiente.⁹²

Los actores gubernamentales locales reconocen que no se trata de una descentralización educativa en sentido estricto, sino más bien de una desconcentración administrativa, ya que el gobierno federal solamente traspasó al gobierno del estado los recursos para el pago de la nómina y las cuestiones técnicas y administrativas para la operación de los servicios transferidos. Quien fuera el primer director general del ISEP opina que el proceso se quedó a medio camino, porque no se transfirió a las autoridades locales facultades para diseñar planes, programas, contenidos y calendario escolar en función de las necesidades específicas de la entidad, como tampoco se transfirió la negociación salarial con los líderes locales del

⁹¹ Entrevista con Marco Antonio Esponda Gaxiola, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1991-1995, Mexicali, B.C., 20 y 26 de agosto de 1999.

⁹² Entrevista con David Reyes Yáñez, actual subsecretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California, Tijuana, B.C., 8 de diciembre de 2004.

SNTE ni la evaluación y la formación magisterial, ya que todo ello se lo sigue reservando la Federación.⁹³ En otros términos, con la descentralización se traspasaron los asuntos administrativos y operativos y los recursos al gobierno estatal para la prestación de los servicios transferidos, pero la rectoría educativa nacional la sigue ejerciendo el gobierno federal.⁹⁴

La descentralización parcial ha generado problemas a lo largo de su implementación en la entidad. Por ejemplo, debido a que el gobierno federal sigue reteniendo la facultad de diseñar la currícula de las carreras de formación docente que se imparten en las escuelas normales y en las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) de la entidad, el gobierno estatal no puede introducir otras materias en esa currícula que contribuyan a la formación del docente de manera que pueda participar más eficientemente en la instrumentación de algunos programas estatales.⁹⁵ Asimismo, aunque en el texto de uno de los acuerdos específicos, el firmado entre los gobiernos del estado y el federal, se contempla la aportación de recursos que debe hacer la Federación para la homologación de los salarios del personal federal transferido con los del estatal (CGF-CGE, 1992), la transferencia real de estos recursos sigue siendo objeto de discusión entre los dos órdenes de gobierno.

Pese a estas limitaciones, el aterrizaje del ANMEB en la entidad implicó diversos cambios en el papel de los actores que pueden ser importantes en el marco del federalismo educativo. *Primero*, al traspasar sus funciones administrativas y operativas junto con el personal y los establecimientos implicados en la descentralización, el gobierno federal redefinió su rol ya sólo como garante de la provisión de los servicios educativos en el país, transfiriendo los recursos para ello y aplicando —y cuidando que se cumpla— la normatividad educativa federal, así como concentrándose en el control y evaluación del sistema educativo nacional (SEN). *Segundo*, al recibir al personal y los servicios educativos transferidos, el gobierno del estado amplió su función institucional, asumiendo la responsabilidad de sustituir al gobierno federal en las relaciones jurídicas y laborales que éste mantenía con los trabajadores y convirtiéndose en el administrador único de los establecimientos de educación básica y normal traspasados (CGF-CGE, 1992).

⁹³ Entrevista con Ricardo Fernández Candia, director general del ISEP de Baja California en el periodo 1994-1995, Mexicali, B.C., 6 de abril de 1999.

⁹⁴ Entrevista con Virgilio Muñoz Pérez, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1996-1998, 18 de abril de 1999.

⁹⁵ Entrevista con David Reyes Yáñez, actual subsecretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California, Tijuana, B.C., 8 de diciembre de 2004.

Tercero, con la transferencia del personal federal —docente y administrativo— a la responsabilidad del gobierno estatal, sus representantes sindicales también se incorporaron a la mesa local de negociaciones con pleno poder de representación y negociación, con lo que no sólo se convertían en interlocutores reconocidos del gobierno estatal, sino que también contribuirían a fortalecer el poder de negociación del SNTE local ante el gobierno del estado. Aunque por el momento, esto último todavía se encuentra limitado, ya que el CEN del SNTE sigue negociando directamente con las autoridades educativas federales los aumentos salariales y a las prestaciones. *Cuarto*, desde la ratificación del ANMEB en la entidad, los actores sociales interesados —particularmente los padres de familia— ya pueden incorporarse más directa y activamente en la discusión y solución de los asuntos relacionados con la educación de sus hijos, a diferencia del rol pasivo que tenían antes de la descentralización, principalmente porque los gobiernos federal y estatal se comprometieron en la firma de los Acuerdos Estatales a promover más vigorosamente la participación social en la educación (CGF-CGE, 1992).

Las cláusulas de los Acuerdos Estatales también pueden verse como una eventual redefinición de las “reglas del juego” en el sistema educativo estatal, principalmente por sus consecuencias en cuanto a la redistribución de los beneficios y costos entre los actores firmantes. Como quedaron finalmente redactados, la firma de los acuerdos evidentemente benefició al SNTE, que tanto nacional como estatalmente quedó fortalecido. No sólo permaneció intocable la titularidad del sindicato sobre el contrato colectivo de trabajo y se resguardaron íntegramente los derechos laborales y las prestaciones económicas y sociales de los trabajadores transferidos, sino que incluso el cobro puntual de las cuotas sindicales quedó garantizado con las participaciones federales que el gobierno estatal reciba de la Federación. Estos beneficios le fueron concedidos porque los líderes sindicales no se opusieron a la descentralización educativa y porque se comprometieron a exhortar a sus agremiados a involucrarse en los procesos de actualización y superación profesional del magisterio, tanto en su propio beneficio como por la expectativa de que ello mejorara el proceso de enseñanza-aprendizaje. Es decir, la gran cosecha para el SNTE, como organización nacional —y por añadidura en su sección estatal— consistió en que la firma de los Acuerdos Estatales en los estados le representó grandes beneficios a cambio de costos y compromisos mínimos.

Por su parte, si bien se comprometió a garantizar la asignación de los recursos necesarios para el sostenimiento de los servicios educativos transferidos, el gobierno federal no sólo consiguió desprenderse de *engorrosas* funciones administrativas y operativas, sino que con la descentralización también sentó las bases institucionales para fortalecer su función normativa y financiera en el federalismo educativo. En otras palabras, al mismo tiempo que descentralizó las responsabilidades administrativas y operativas en los servicios educativos que estaban a su cargo, el gobierno federal reconcentró facultades de regulación, evaluación y control sobre el sistema educativo nacional, lo que debería permitirle, en última instancia, garantizar el cumplimiento del carácter nacional de la educación.

Por último, aunque en un principio estuvo renuente a recibir los servicios que se le transferían, el gobierno del estado finalmente decidió adoptar la descentralización como un compromiso institucional, bajo la expectativa de que acarrearía más beneficios y economías para el sistema educativo estatal que si no lo hubiera hecho.⁹⁶ En el proceso, el gobierno estatal fortaleció su rol operativo en la prestación de los servicios de educación básica en la entidad, además de tener la posibilidad de realizar una planeación más integral de sus actividades en este nivel educativo y de proponer a la autoridad federal los contenidos regionales que a su juicio deberían incorporarse en los programas educativos federales, aunque en este último tema las autoridades educativas estatales demandaban mayor autonomía. Todo ello, sin embargo, con el costo de adquirir mayores responsabilidades con el personal transferido y una mayor carga administrativa, además de comprometerse a aportar los recursos adicionales a los que recibiera del gobierno federal para el sostenimiento de los servicios de educación básica y normal en la entidad.

2. Aterrizaje del ANMEB y ajustes al marco institucional del sistema educativo de Baja California

2.1 Principales características de los servicios de educación básica

Actualmente, el sistema educativo estatal (SEE) de Baja California está integrado por los niveles de educación básica, educación media superior, capacitación para el trabajo, educación normal y educación superior universitaria y tecnológica. La educación básica —objeto de interés de esta investigación— comprende los servicios

⁹⁶ Entrevista con Ernesto Ruffo Appel, gobernador de Baja California en el periodo 1989-1995, Tijuana, B.C., 29 de marzo de 1999.

de preescolar (en las modalidades de preescolar general, inicial, indígena y comunitaria), primaria (que a su vez se compone de primaria general, migrante, indígena y comunitaria) y secundaria (que se divide en secundaria general, secundaria para trabajadores, secundaria técnica y telesecundaria) (LEE, 1995).

Cuadro IV.1
Matrícula de educación básica por modalidad educativa y tipo de control en Baja California, 1990-2000
(número de alumnos)

Año	Modalidad educativa			Tipo de control				
	Primaria	Secundaria	Preescolar	Federalizada	Estatal	Particular	Federal/1	Total
1990-91	252,082	85,322	50,845	206,684	149,953	31,150	462	388,249
1991-92	260,760	85,483	53,882	211,694	156,088	31,303	1,040	400,125
1992-93	268,950	88,185	56,274	217,524	162,265	32,755	865	413,409
1993-94	275,254	91,723	58,841	225,962	166,854	31,834	1,168	425,818
1994-95	284,925	95,313	59,557	233,944	172,166	32,782	903	439,795
1995-96	295,839	100,502	62,344	245,672	176,451	35,589	973	458,685
1996-97	308,782	103,454	65,592	255,658	181,009	39,723	1,438	477,828
1997-98	322,696	109,317	67,138	265,312	187,092	44,737	2,010	499,151
1998-99	334,032	112,723	68,179	274,079	190,590	48,838	1,427	514,934
1999-00	343,181	118,215	71,847	283,994	195,279	52,542	1,428	533,243

Nota: 1, es la matrícula de las escuelas del Conafe, que todavía están a cargo del gobierno federal

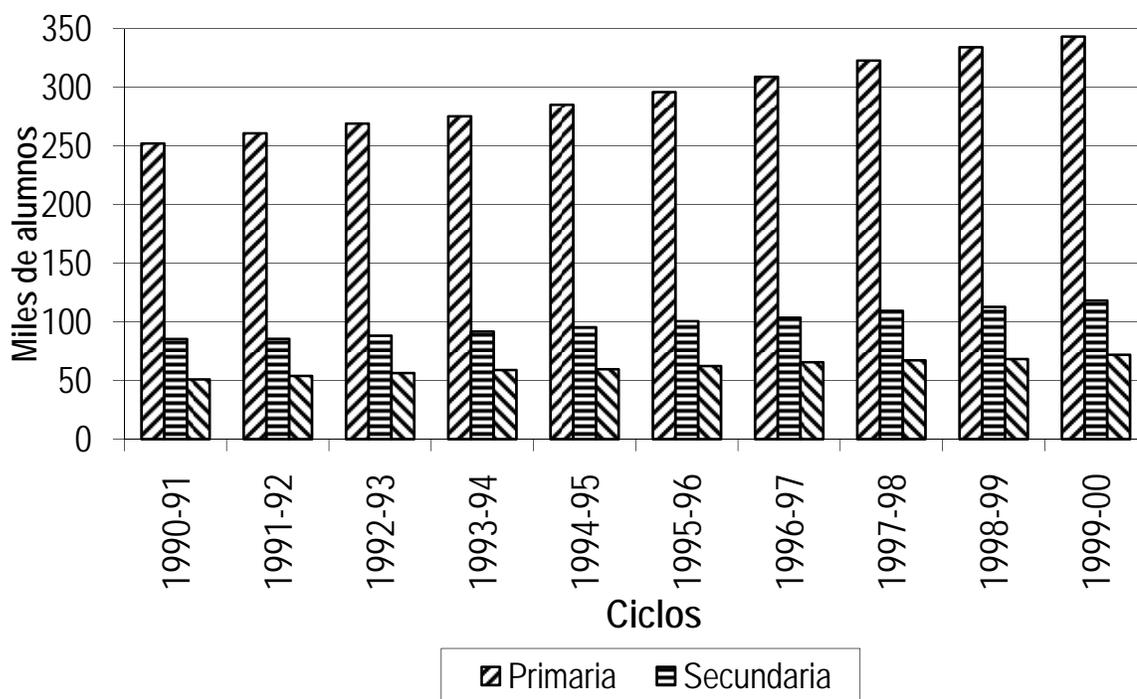
Fuente: Elaboración propia con base en datos de los cuadros 1 y 3 del anexo II.

A principios de la década de los noventa, alrededor del 80% de la matrícula educativa en la entidad se concentraba en educación básica, por lo que era obvia la importancia de este nivel educativo dentro del sistema educativo estatal. De ese 80%, la mayor parte era de primaria, que absorbió alrededor del 65% de la matrícula total de educación básica durante el ciclo 1990-1991, porcentaje que se mantuvo estable hasta finales de la década; la secundaria absorbió alrededor del 22%, y el nivel de preescolar el 13% restante.

La matrícula de primaria tuvo un crecimiento acumulado de 36.13%, al pasar de 252,082 alumnos en el ciclo 1990-1991 a 343,181 en el ciclo 1999-2000, lo que se explica básicamente por la creciente migración de personas del interior del país hacia la entidad, ya que en otros estados la matrícula de este nivel educativo comenzó a disminuir; la de secundaria, al igual que en todo el país, tuvo un fuerte crecimiento acumulado de 38.55%, al aumentar de 85,322 a 118,215 alumnos, y la de preescolar aumentó en un 41.3%, al pasar de 50,845 a 71,847 alumnos, respectivamente, en el mismo periodo, como se puede observar en el cuadro IV.1.

Las proporciones entre cada nivel educativo se mantuvieron relativamente estables durante toda la década de los noventa, lo que se puede observar en números absolutos en la siguiente gráfica:

Gráfica IV.1
Evolución de la matrícula de educación básica por modalidades en Baja California, 1990-2000

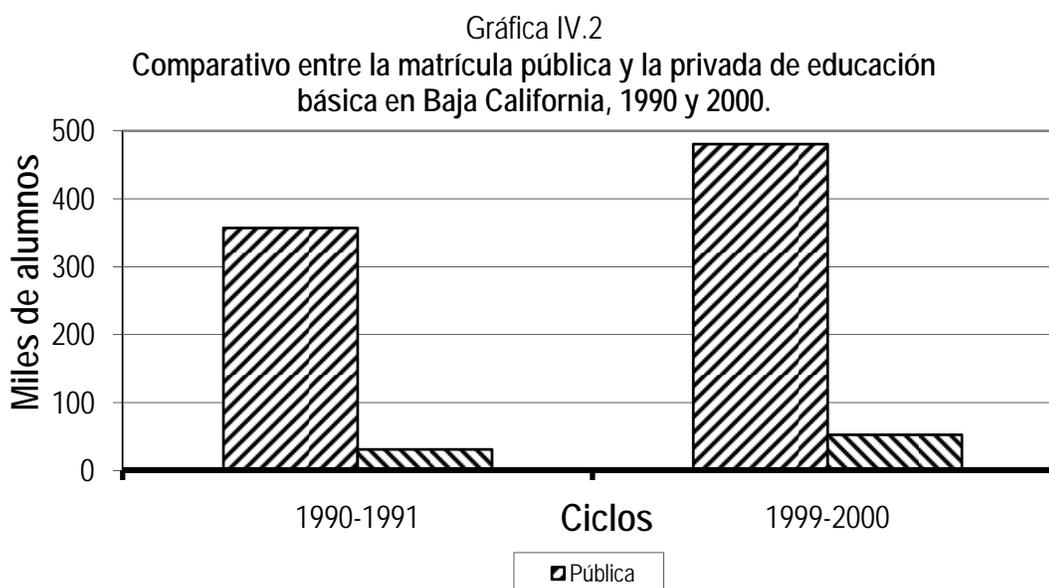


Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Departamento de Estadística/SEE, Baja California, 1990-2000.

Una segunda característica a destacar de la estadística educativa es que en dos municipios de la entidad: Tijuana y Mexicali, se concentró cerca del 80% de la matrícula de educación básica, además de que durante los años noventa estos municipios mostraron comportamientos divergentes entre sí: mientras que Tijuana incrementó el porcentaje que absorbía de la matrícula de educación básica en cerca de tres puntos, pues de un poco más de 42% en el ciclo 1990-1991 casi representó el 46% en el de 1999-2000, Mexicali disminuyó su porcentaje en ese nivel en cerca de seis puntos, con el 38% en el ciclo 1990-1991 y el 31.55 en el de 1999-2000. Ensenada y Tecate, que hasta antes de 1995 —año en que Playas de Rosarito se convirtió en el quinto municipio de la entidad— absorbieron el 20% restante de la matrícula de educación básica, también mostraron comportamientos contrastantes

entre sí, pues mientras que Ensenada tuvo un leve decremento, al disminuir de cerca del 16.67% en el ciclo 1990-1991 al 16.05% diez años después, la matrícula de las escuelas de Tecate creció un poco, al aumentar del 3.03% en el ciclo 1990-1991 al 3.43% en el último ciclo (ver cuadro 2 en anexo II).

Una tercera característica que puede destacarse es que durante la misma década la matrícula de educación básica en la entidad se mantuvo predominantemente pública, con el 91.7% en promedio, contra el 8.3% que en promedio tuvo la privada. La matrícula de las escuelas privadas se incrementó ligeramente, del 8.02% en el ciclo 1990-1991 al 9.85% en el ciclo 1999-2000 (ver cuadro 3 en el anexo II), como se ve en cifras absolutas en la siguiente gráfica:

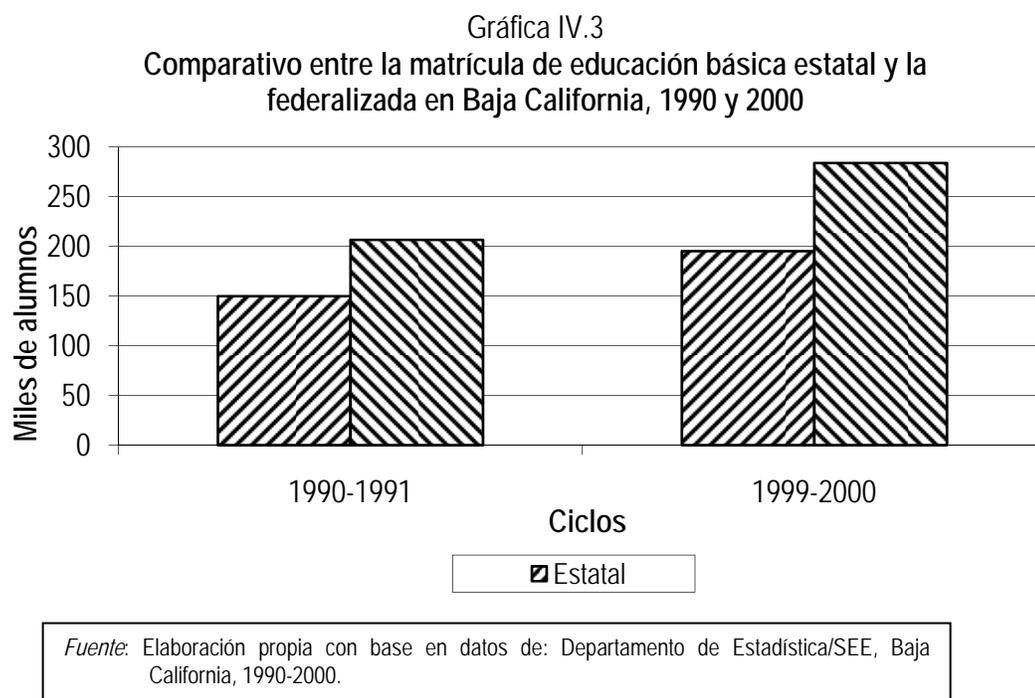


Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Departamento de Estadística/SEE, Baja California, 1990-2000.

Del total de la matrícula de las escuelas públicas, a principios de la década de los noventa alrededor del 65% se atendía en las escuelas federalizadas y cerca del 34% en las escuelas estatales.⁹⁷ Aun cuando estas proporciones se mantuvieron relativamente estables durante la década, las escuelas federalizadas aumentaron ligeramente del 57.87% de la matrícula de las escuelas públicas de educación básica

⁹⁷ El restante 1% se atendía en las escuelas federales, es decir, las que aún seguían estando a cargo del gobierno federal, como las del Conafe.

que tenían en el ciclo 1990-1991 al 59.07% que ya representaba en el de 1999-2000; por el contrario, la matrícula de las escuelas estatales disminuyó su porcentaje en el total de las escuelas públicas, al pasar de cerca del 42% en el ciclo 1990-1991 al 40.62% en el 1999-2000 (ver cuadro 3 en el anexo II). La comparación entre las cifras absolutas de las matrículas de las escuelas federalizadas y estatales entre un ciclo y otro se puede observar en la siguiente gráfica:



Durante la década de los noventa la distribución de los docentes y las escuelas de educación básica por modalidades, por municipios y por tipo de sostenimiento en la entidad siguió patrones similares a la de la matrícula. Sin embargo, en la distribución de docentes por municipios cabe destacar que los porcentajes de los municipios de Tijuana y Mexicali se invirtieron rápidamente en ese periodo, pues del 35% del total con que contaba el primero en el ciclo 1990-1991 pasó a cerca del 41% en el 1999-2000; por su parte, de un poco más del 44% que representaban los docentes de Mexicali en el ciclo 1990-1991 disminuyeron al 36% en el 1999-2000 (ver cuadro 2 del anexo II).

2.2 Ajustes al marco institucional del sistema educativo estatal

En términos generales, puede plantearse que la adopción del ANMEB en Baja California implicó transformaciones en el marco institucional del sistema educativo

estatal (SEE)⁹⁸ en los siguientes aspectos: 1) con la transferencia del personal federalizado a la responsabilidad directa del gobierno estatal, el poder de negociación de las secciones estatales del SNTE se fortaleció, ya que los líderes de la sección federal formalmente se incorporaron a la mesa local de negociaciones y adquirieron poder pleno de representación y capacidad de interlocución frente a las autoridades estatales, aunque hasta ahora todavía bajo la tutela de su dirigencia nacional. 2) Al transferir sus responsabilidades administrativas y operativas sobre los servicios y establecimientos educativos al gobierno estatal, el gobierno federal redujo al mínimo su presencia física en la entidad, puesto que la antigua delegación de la SEP se convirtió en una pequeña Oficina de Representación Federal, con un encargado con atribuciones y funciones limitadas.⁹⁹ En consecuencia, el radio de acción del gobierno estatal en educación básica se incrementó sustantivamente, tanto por la incorporación de una nueva dependencia a la estructura descentralizada de la administración pública estatal —el Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos (ISEP) de Baja California—, como por el aumento del personal y de los establecimientos educativos ahora directamente bajo su cargo. Y 3), a medida que los Consejos Escolares se vayan constituyendo y que comiencen a funcionar efectivamente en la entidad, el escenario de interacción entre las autoridades escolares, los docentes, los padres de familia y el resto de los actores sociales interesados también se irá transformando en el ámbito escolar, principalmente por el compromiso adquirido por los gobiernos federal y estatal —en la firma del ANMEB— de promover tanto la creación como el funcionamiento real de los Consejos en la entidad.

⁹⁸ De la revisión de la Ley de Educación de Baja California, se desprende que el marco institucional del sistema educativo estatal (SEE) se compone de los siguientes elementos: 1) los actores de la educación, esto es, las autoridades educativas, los docentes, los educandos, el personal de apoyo y los padres de familia, tanto del sector público como del privado; 2) las organizaciones educativas, en las que se incluyen las instituciones educativas públicas estatales y municipales y sus organismos descentralizados, las instituciones educativas privadas, las instituciones de educación superior a las que la ley les otorga autonomía y las instituciones de formación para el trabajo; 3) los documentos normativos y programáticos, como leyes, reglamentos, planes, programas, métodos y materiales educativos; 4) los recursos humanos, financieros y materiales destinados a educación, tanto públicos como privados, y 5) las instancias de representación y participación de los actores en la educación, tales como los comités técnico-pedagógicos, los consejos escolares y las asociaciones de padres de familia (LEEBC, 1995: 12-13).

⁹⁹ Por ejemplo, cuando se solicitó información detallada sobre los recursos que el gobierno federal invertía en educación básica en Baja California, los colaboradores del encargado de la Oficina de Representación de la SEP en la entidad manifestaron que esa información debía solicitarse directamente a la ciudad de México, ya que el encargado de la Oficina no tenía acceso a esos datos.

Creación del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos

La consecuencia inmediata del aterrizaje del ANMEB en la entidad fue la creación, en 1992, del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos (ISEP) de Baja California, que debía recibir provisionalmente el personal y los establecimientos educativos transferidos.¹⁰⁰ Mientras que en algunos estados, como Baja California, los servicios descentralizados (que posteriormente se fusionaron con los servicios estatales en una estructura institucional única) se encomendaron a una dependencia que se creó expresamente para ello, en otras entidades esos servicios se incorporaron directamente a los estatales, y una vez integrados ambos servicios fueron prestados conjuntamente por la dependencia respectiva del gobierno estatal. Por su parte, en los estados donde el sistema educativo era muy pequeño, los servicios estatales se fusionaron con los federales.

En este contexto, como una expresión concreta del ajuste del sistema educativo estatal a los requerimientos de la descentralización educativa, el 12 de diciembre de 1992 se creó el ISEP en Baja California, como un organismo descentralizado del gobierno del estado y con personalidad jurídica propia. El instituto fue constituido con la encomienda de llevar a cabo funciones tales como: 1) administrar los recursos financieros y materiales que el gobierno federal le transfiera en el marco de la descentralización y los que obtuviera por su cuenta; 2) impartir la educación básica, especial, indígena y normal, en sus modalidades escolarizada y extraescolar, y los servicios de formación y actualización de los maestros en sus diferentes tipos y modalidades; 3) participar junto con otras instituciones educativas federales y estatales, principalmente con la SEBS, en la investigación, análisis, evaluación y supervisión de todos los niveles educativos del SEE; 4) promover y fortalecer la participación social en la educación e impulsar el funcionamiento de los Consejos Técnicos, y 5) presentar conjuntamente con la SEBS las propuestas sobre diseño curricular regional para su inclusión en los contenidos de los programas educativos federales (LISEP, 1992: 2-6).

¹⁰⁰ Por cierto, en el diseño institucional del ISEP realmente no se partió de cero ni fue creado en sentido estricto como una institución completamente nueva, pues para ello se aprovechó la estructura organizativa de la desaparecida Delegación de Servicios Coordinados de Educación Pública en el estado, e incluso el ISEP se puso en operación en el edificio que ocupaba esa dependencia. Quizá lo novedoso haya sido rediseñar su marco normativo y ajustar algunas de sus estructuras organizativas y funcionales a su nuevo estatus institucional, que pasó de ser una delegación de la SEP federal a constituir un organismo descentralizado de la administración pública estatal.

El Instituto se creó en 1992, pero fue hasta diciembre de 1995 cuando finalmente se publicó su reglamento interno, por lo que tuvo que funcionar durante dos años con un reglamento aprobado provisionalmente por su junta directiva. Esto evidenció un desfase entre su creación y la formalización jurídica de su estructura formal, dando con ello una idea acerca de los tiempos legislativos que se vivían en la entidad. Por otra parte, entre la estructura organizacional que se propuso y la que finalmente adoptó el ISEP después de 1995 hubo mucha diferencia, ya que la segunda superó en un poco más del 92% a la primera en el número de dependencias. Esto, porque una vez que se crearon las tres delegaciones municipales del instituto — Tijuana, Ensenada y Tecate—, también se desplegaron las 32 dependencias que las conformaron, lo que por sí solo representaba el 80% de la diferencia (compárese los organigramas 11 y 12 del anexo I).

Una mirada atenta a las implicaciones locales de la creación del ISEP permite identificar algunas características que pueden servir de base para una reflexión sobre la influencia del entorno en la estructuración del ISEP y su eventual contribución al desarrollo institucional del sistema educativo estatal. Salta a la vista que la estructura organizativa del instituto se haya diseñado desde un principio con una visión desconcentrada hacia los municipios, lo que fue consolidándose durante el segundo gobierno panista. Asimismo, si bien reprodujeron en lo general la estructura del instituto en su diseño organizacional, las delegaciones municipales tenían algunas diferencias entre sí. Mientras que en Ensenada sólo se creó una Coordinación Municipal del Consejo Estatal Técnico de la Educación, en Tijuana y en Tecate se crearon un Departamento Municipal de Participación Social y una Coordinación Municipal de Participación Social y de Escuela para Padres, respectivamente. Es preciso señalar, no obstante, que sólo en Tecate se creó una delegación conjunta SEBS-ISEP, lo que pudiera ser relevante como parte de un diseño estratégico con miras a la integración de los subsistemas federal y estatal en una sola estructura (ver organigrama 12 del anexo I).

También resalta que el ISEP haya superado a la Secretaría de Educación y Bienestar Social (SEBS) en cuanto al tamaño de su estructura organizativa —una vez que se desplegaron todas sus dependencias en el organigrama adoptado después de 1995— hasta en un poco más de 53%, pues mientras que el instituto se conformó con 77 dependencias —entre coordinaciones, direcciones y jefaturas de departamento—, por entonces la secretaría tenía sólo 41. Esto tal vez exprese la magnitud de las

responsabilidades y recursos que el gobierno federal transfirió al ámbito local. Particularmente, porque las dependencias administrativas predominaron sobre las educativas en su diseño organizacional, con el 53 y el 47%, respectivamente, sin contar con que el gobierno federal no transfirió otras funciones al gobierno estatal, como, la orientación y evaluación educativa. Dentro de la importancia dada a lo administrativo, la gestión de los recursos financieros concentró una buena parte del esfuerzo institucional, pues el 28% de las nuevas dependencias del ISEP tenía alguna relación con lo financiero, tales como la Dirección de Recursos Financieros, la Coordinación de Contabilidad y Verificación Presupuestal, el Departamento de Programación y Presupuesto, entre otras (ver organigrama 12 del anexo I).

Cambios en la Secretaría de Educación y Bienestar Social

En el periodo que se analiza, la Secretaría de Educación y Bienestar Social (SEBS) siguió transformándose institucionalmente, en un proceso que se había iniciado en la primera administración panista, como se describió en el capítulo precedente. Así, en 1994 la autoridad educativa de Baja California renombró a la Dirección de Fomento Educativo de la SEBS como Dirección de Participación Social y sus departamentos de Educación Extraescolar y de Orientación y Capacitación se convirtieron en los departamentos de Fomento Educativo y de Vinculación Social, respectivamente (ver organigrama 8 del anexo I). Este último departamento se convirtió en la instancia para una promoción institucional más activa de la participación social en la educación, uno de los propósitos iniciales del segundo secretario de Educación estatal, Marco Antonio Sponda Gaxiola. Este cambio también evidenció que el proceso de modernización administrativa del gobierno rufista coincidía con la descentralización educativa promovida por el gobierno federal.

En ese sentido, parece claro que el proyecto de modernización impulsado desde los primeros años de la administración panista seguía su curso, lo que se reflejó, en este caso, en otras modificaciones realizadas en la estructura organizativa de la SEBS. Así, la Dirección de Planeación se fusionó con la renombrada Dirección de Planeación y Administración, en una evidente acción de racionalización administrativa, ya que de las ocho dependencias que se fusionaron la nueva dirección se conformó solamente con seis. En particular, el Departamento de Infraestructura, que dependía de la desaparecida Dirección de Planeación, se unió al de Servicios Generales, surgiendo de allí el Departamento de Infraestructura y Servicios, mientras

que las funciones de los departamentos de Programación, Estudios y Proyectos y de Control Presupuestal, que existían por separado en las direcciones fusionadas, fueron absorbidas por el Departamento de Planeación y Presupuesto de la nueva dirección. En consecuencia, la ahora Dirección de Planeación y Administración adquirió mayor complejidad en su funcionamiento, pues además de encargarse de la administración y presupuestación de los recursos, también debía dedicarse a la planeación y hacerse cargo de la infraestructura educativa (ver organigrama 8 del anexo I).

La nueva Ley Estatal de Educación de Baja California

La descentralización también implicó tiempo más tarde un ajuste al marco normativo del sistema educativo de Baja California, lo que se puede constatar en la promulgación de la nueva Ley Estatal de Educación de 1995, la publicación del reglamento interno del ISEP a finales de ese año y la actualización de la normatividad relativa a funciones y estructuras de la SEBS en 1996 (Terán, 1996). Para dar cumplimiento a uno de los compromisos contraídos con la firma del ANMEB, los gobiernos estatales adecuaron su reglamentación educativa a los requerimientos de la nueva Ley General de Educación (LGE), publicada en 1993, en un proceso que asumió distintas dinámicas en cada estado.¹⁰¹ Por ejemplo, mientras que la nueva Ley de Educación de Nuevo León se publicó el 29 de agosto de 1994, es decir, en un tiempo relativamente corto de un año y un mes después de la LGE, la de Chihuahua fue promulgada hasta el 28 de diciembre de 1997, con un retraso de cuatro años y cinco meses. En una situación intermedia estuvo Baja California, cuya nueva Ley de Educación fue publicada el 29 de septiembre de 1995, es decir, con dos años y dos meses de retraso. Las distintas fechas en que se promulgaron las leyes de educación en los estados fronterizos, como seguramente sucedió en el resto del país, se explica básicamente por las condiciones políticas y legislativas imperantes en cada estado.

¹⁰¹ Una vez publicada la Ley General de Educación (LGE), el 9 de julio de 1993, se iniciaron los trabajos para la actualización de la antigua Ley de Educación de Baja California, vigente desde 1975. Al cotejar esta ley con la LGE se encontraron tantas diferencias que una simple modificación no era suficiente, por lo que se decidió trabajar en el proyecto de una nueva ley. Con base en las sugerencias de la SEP, la autoridad educativa estatal elaboró un anteproyecto que presentó en una reunión plenaria del Comité para la Planeación del Desarrollo Estatal (Coplade), en julio de 1994, en la que también participaron representantes de las secciones estatales del SNTE y de la XIV Legislatura local. A partir de entonces y hasta principios de febrero de 1995, se recibieron observaciones, comentarios y propuestas al anteproyecto presentado de las organizaciones sociales interesadas y del SNTE local. También se instalaron mesas de trabajo para su discusión y análisis, cuyas conclusiones se compilaron en un documento que el gobernador Ruffo entregó al Congreso como Iniciativa de Ley de Educación.

Además de las distintas fechas en que fueron publicadas, las nuevas leyes estatales también difieren entre sí y con respecto a la Ley General de Educación en sus contenidos. Por ejemplo, una comparación de la nueva Ley de Educación de Baja California (LEE) de 1995 y la LGE de 1993 muestra algunas diferencias de forma y contenido que pueden ser importantes en el marco del federalismo educativo. *Primero*, hay un tratamiento dispar de las responsabilidades intergubernamentales en materia educativa en cada ley, ya que mientras en la LGE se definen claramente las facultades exclusivas y concurrentes de los gobiernos federal y estatal en materia educativa, apenas en un artículo de la LEE se establece que el gobierno del estado promoverá la participación de los ayuntamientos en el mantenimiento de las escuelas y la provisión de su equipo básico. Esta situación minimiza el rol concurrente que pudiera tener el gobierno municipal en el federalismo educativo, sobre todo porque en la entidad existe un sistema educativo municipal, el de Tijuana. *Segundo*, el financiamiento educativo no tiene igual tratamiento en ambas leyes. Mientras que sólo dos apartados del artículo 4 y el artículo 12 de la LEE se relacionan con el financiamiento y la inversión educativa, en la LGE se le dedica toda una sección con cuatro artículos, evidenciando que la importancia que este tema tiene para el gobierno federal no encuentra correspondencia en la entidad (LGE, 1993; LEEBC, 1995).

La polémica social en torno a la nueva Ley de Educación

La promulgación de la nueva Ley Estatal de Educación en Baja California provocó un enconado debate público entre el gobierno del estado y las secciones estatales del SNTE, ya que en la coyuntura de su aprobación nuevamente salieron a relucir sus diferencias políticas e ideológicas, como se puede apreciar en la relatoría que sigue al respecto. El 8 de febrero de 1995, el subsecretario de Educación del estado, Javier Becerra Pedrote, envió copia a las secciones sindicales de la iniciativa de Ley de Educación remitida por el gobernador al Congreso local para su discusión y posible aprobación. Más de seis meses después, argumentando no conocer el documento, los líderes de las secciones locales del SNTE pidieron una prórroga de diez días para analizarlo nuevamente. Ante esta eventualidad, Ruffo convocó a la formación de una Comisión Tripartita integrada por los representantes sindicales, del Congreso local y del gobierno del estado, la cual trabajó en la revisión de la iniciativa hasta en su

artículo 74, ya que en ese momento los representantes sindicales se retiraron de las reuniones de trabajo.¹⁰²

Posteriormente, los líderes sindicales solicitaron por escrito al Congreso local que el proyecto de Ley de Educación no fuera aprobado sino hasta la siguiente legislatura, solicitud de la cual enviaron copia al gobernador Ruffo. Al enterarse de esta petición, de inmediato Ruffo giró instrucciones a sus funcionarios educativos para que se reunieran con los dirigentes sindicales y los diputados y los persuadieran de que se siguiera trabajando en el documento. Finalmente, en una reunión realizada el 6 de septiembre de 1995 se terminaron de revisar los artículos y puntos pendientes. Al término de la reunión, los representantes sindicales dijeron estar satisfechos de los resultados, e inclusive el representante del CEN del SNTE —presente en la reunión— felicitó a los funcionarios locales y a sus compañeros de las secciones estatales por la “forma en que se desarrollaron los trabajos y por la capacidad de diálogo” que prevaleció en las reuniones de trabajo hasta su término (*Zeta*, 21/10/1995, p.15). En esas condiciones, se esperaba que la iniciativa fuera discutida dos días después en la reunión plenaria del Congreso del estado para su aprobación.

Hasta ese momento, la discusión sobre la iniciativa se había desarrollado en la Comisión Tripartita. Sin embargo, cuando el gobierno del estado quiso acelerar su aprobación, intentando *bajarla* al pleno de la Cámara de Diputados sin el debido consenso entre los miembros de las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y de Educación, dos de sus miembros —diputados del PRI y del PRD, respectivamente— se inconformaron ante lo que consideraban una intromisión del gobernador en la soberanía del Poder Legislativo (*Cambio*, 15/09/199: 9), y al hacerse pública la discusión, se salió del control de las comisiones y del propio gobierno. Por otro lado, si bien los representantes locales del SNTE en la Comisión Tripartita ya habían manifestado su satisfacción en la revisión del proyecto de ley y, con ello, también validaban el documento enviado al Congreso, sus líderes comenzaron a movilizar a la base magisterial y a generar un rechazo social hacia la iniciativa, argumentando que el documento que se iba a discutir no era el que habían aprobado sus representantes en la comisión.

¹⁰² Los siguientes seis artículos —del 75 al 80— del capítulo VII que seguía provocaron la suspensión de las reuniones de trabajo, precisamente por tratar el tema de la participación social en la educación, el punto que generó mayor polémica entre los actores, como se analiza más adelante.

Uno de los puntos que inconformó a los líderes sindicales fue que el gobierno del estado quería dejar asentado en la nueva Ley de Educación la obligación que tendrían los padres de familia de contribuir al sostenimiento de las escuelas. Así entendieron los líderes sindicales lo que se proponía en el párrafo IV del artículo 61 de la iniciativa de ley, en donde se leía que una de las obligaciones de los padres o tutores de los educandos será “coadyuvar con las autoridades educativas en la construcción, mantenimiento y mejoramiento de los planteles educativos” (I-LEEBC, 1995). Ante lo que parecía un intento de las autoridades educativas del estado por desprenderse de su obligación constitucional con la educación, los representantes locales del SNTE arengaron al magisterio y, con el apoyo de algunos padres de familia, se instalaron en plantón permanente frente al palacio legislativo para impedir que se aprobara este punto, que en su opinión atentaba contra el principio constitucional de la educación gratuita.¹⁰³

Al parecer no se tuvo cuidado en la forma de plantear este punto, pues si bien su redacción era ambigua, otros puntos de la iniciativa sugerían un sentido distinto del que le dieron los líderes sindicales a los planteamientos del gobierno al respecto. Por ejemplo, en el artículo 7 de la iniciativa de ley se aclaraba que la educación básica que impartieran los gobiernos estatal y municipales debía ser gratuita, por lo que las donaciones de los particulares destinadas a la misma en ningún caso se iban a considerar como una contraprestación del servicio educativo. Asimismo, en la fracción II del artículo 64 del proyecto también se establecía claramente que las asociaciones de padres de familia podían “reunir fondos con aportaciones voluntarias y/o actividades de sus miembros para los fines de la educación”, pero que éstos debían considerarse como patrimonio de las asociaciones “hasta en tanto no sean entregados oficialmente a la autoridad educativa” (I-LEEBC, 1995).

Los líderes sindicales también se opusieron a lo que percibieron como una propuesta del gobierno estatal de transferir a los gobiernos municipales facultades de rectoría educativa, lo que en su opinión presumía un intento de municipalización de la educación. Su principal argumento fue que ante las penurias financieras por las que atravesaban los gobiernos municipales la municipalización podía desmejorar la calidad y cobertura de los servicios educativos.¹⁰⁴ Al respecto, se debe mencionar que

¹⁰³ Entrevista con Roberto Pérez de Alva, secretario general de la Sección 37 del SNTE en Baja California en el periodo 1992-1995, Tijuana, B.C., 8 de febrero de 2005.

¹⁰⁴ *Idem.*

en varios artículos de la iniciativa de ley se hacía referencia a los gobiernos municipales, pero como resultado del debate público que se suscitó y por las presiones del sindicato se eliminaron los puntos donde se presumía que el gobierno municipal asumiría funciones de rectoría educativa y se conservaron los que se refieren a la corresponsabilidad educativa de los gobiernos estatal y municipales. Concretamente, en el capítulo II de la iniciativa de ley —referente a las atribuciones educativas del gobierno estatal y de los ayuntamientos— hubo varias modificaciones, básicamente para precisar las responsabilidades de los órdenes de gobierno al respecto, incluidas las del gobierno federal.

Las “encendidas” acusaciones de los líderes sindicales contra las supuestas intenciones de la administración estatal panista de querer privatizar la educación, en parte, se entienden en el contexto de la tradicional vinculación del PAN con las posiciones ideológicas del empresariado (Arriola, 1994; Loaeza, 1999), pero los líderes del magisterio local también se opusieron a la Iniciativa de Ley de Educación porque pensaban que de aprobarse se iba a reforzar una tendencia que, de hecho aunque no de derecho, se venía observando en el crecimiento acelerado de las escuelas privadas.¹⁰⁵ Más adelante se discutirá si la percepción de la dirigencia sindical era justificada.

Es evidente que la iniciativa se había planteado en un escenario adverso, en una arena educativa local cuyo fondo de tensiones y conflictos políticos dificultaba una actitud más receptiva de los actores sindicales hacia las propuestas del gobierno panista. Así, la convocatoria de Ernesto Ruffo a una acción social complementaria en apoyo a las acciones del gobierno, en lo general, y a sus acciones educativas, en lo particular, en el marco de su proyecto de gobierno subsidiario (PED, 1990), fue interpretada por la contraparte sindical como un intento por deslindarse de sus responsabilidades educativas, y por ello incitaron el rechazo social hacia la iniciativa.

Ninguna de las dos posiciones podría sustentarse claramente. Si bien la distribución de la matrícula de educación básica entre educación pública y privada se mantuvo relativamente durante la década de los noventa, ya que mientras que la privada aumentó su participación en un 1.81%, la pública disminuyó su proporción en 1.73%, como se puede observar en el cuadro IV.2. Por otro lado, también se puede

¹⁰⁵ Entrevistas con Higilio Álvarez Constantino, profesor-investigador de la Escuela Normal Urbana Fronteriza, Mexicali, B.C., 11 de abril de 1999; y con Roberto Pérez de Alva, secretario general de la Sección 37 del SNTE en Baja California en el periodo 1992-1995, Tijuana, B.C., 8 de febrero de 2005.

argumentar que el número de escuelas privadas efectivamente creció en la década en un 78% (ver cuadro 3 del anexo II) y que el crecimiento de la demanda no fue absorbido por la expansión sólo de la educación pública, sino también por la privada, ya que la matrícula de ésta en educación básica tuvo un crecimiento acumulado de alrededor del 68% en la década, contra el 35% de la matrícula pública.

Cuadro IV.2
Distribución de la matrícula pública y privada de educación básica en el país
y en Baja California, 1990 y 2000
(número de alumnos)

	1990				2000			
	<i>Matrícula país</i>	%	<i>Matrícula Baja California</i>	%	<i>Matrícula país</i>	%	<i>Matrícula Baja California</i>	%
Pública	19,869,400	93.17	357,099	91.98	21,725,700	96.67	480,701	90.15
Privada	1,456,500	6.83	31,150	8.02	747,245	3.33	52,542	9.85
Total	21,325,900	100.00	388,249	100.00	22,472,945	100.00	533,243	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: SEP, 1990 y 2000; SEE/Baja California, 1990-2000.

Sin embargo, es difícil asumir que ello fuera una consecuencia directa de la nueva Ley de Educación aprobada en 1995 —como lo querían hacer ver los líderes sindicales—, e incluso de la presencia del PAN en el gobierno: más bien, debe interpretarse como expresión de la composición mayoritariamente urbana de la matrícula estatal, por un lado, y como respuesta a la acelerada demanda local por servicios educativos, por el otro.¹⁰⁶

En vista de lo anterior, se puede proponer que si bien la polémica social desatada en torno a la nueva Ley de Educación en Baja California tuvo como pretexto las deficiencias y omisiones de la iniciativa de ley enviada al Congreso local por Ernesto Ruffo, esa polémica fue exacerbada por los conflictos políticos e ideológicos

¹⁰⁶ De acuerdo con Belfield y Levin, la privatización de la educación es un fenómeno más complejo que el simple incremento, en este caso, de escuelas privadas, ya que puede asumir varias formas, que pueden concretarse en escuelas administradas y financiadas totalmente por organizaciones privadas, escuelas privadas administradas con fondos públicos, escuelas públicas total o parcialmente financiadas por fondos privados, cursos privados que complementan la educación provista por las escuelas o universidades públicas, entre otras variantes. Los autores identifican que existen varias razones para la privatización, entre las que destacan: a) el exceso de la demanda (en muchos países la educación se considera un medio para alcanzar mejores logros económicos y sociales, y si el gobierno es incapaz de proveer en cantidad suficiente los servicios que requieren para sus hijos, los padres buscan que los proveedores privados cubran sus necesidades); b) la presión de la oferta; c) el declive en la calidad de los servicios educativos, y d), a veces, la reducción de los fondos disponibles para la educación. Además, un cambio económico y social generalizado ligado a la globalización con la liberalización de los mercados puede presionar y animar al gobierno a buscar que los sistemas educativos sean más eficientes, más flexibles y tengan mayor cobertura, y la privatización sería una buena respuesta (Belfield y Levin, 2002: 29-32).

que servían de fondo a las relaciones del gobierno estatal panista con las organizaciones sociales y sindicales del estado. En este caso, la ruptura del vínculo partidista entre el gobierno estatal panista y las organizaciones sociales y políticas, en su mayoría priístas, como se mencionó en el tercer capítulo, provocó que las negociaciones entre la Sección 37 del SNTE y la nueva administración se volvieran, obviamente, cada vez más problemáticas, en principio porque la parte gubernamental ya no las reconoció como negociaciones corporativas.

Los líderes del magisterio estatal aprovecharon la coyuntura de aprobación de la nueva Ley de Educación para refrendar la función opositora y el rol político del sindicato en el sistema político local. Su peso como actor eje en la arena educativa del estado le permitió usufructuar políticamente las deficiencias y omisiones de la iniciativa de Ley de Educación rufista para hacer patente su oposición ideológica al panismo y, en alianza con el PRI, capitalizar la polémica social desatada en torno a la aprobación de la ley —y que ellos mismos promovieron— para fortalecer políticamente a su partido en el ambiente poselectoral y en vísperas de la instalación de la nueva Legislatura del periodo 1995-1998.

El sentido político de los conflictos puede confirmarse en la dinámica que adquirieron los acontecimientos en el tiempo tan corto transcurrido entre el inicio de la discusión sobre la iniciativa de Ley de Educación en el Congreso y su aprobación, ya que en ese periodo se endurecieron las posiciones del gobierno del estado y de la representación sindical. En principio, las acusaciones de que la oposición al proyecto era política provino del gobierno estatal (*Cambio*, 10/08/1995: 9; *Cambio*, 8/09/1995: 8), e incluso el propio gobernador Ruffo y sus principales colaboradores fueron más allá al acusar públicamente al líder de la Sección 37 del SNTE, Roberto Pérez de Alva —que era su crítico más acérrimo— de estar “manipulando al magisterio estatal en busca de su lucimiento político personal como diputado electo, en vísperas de la instalación de la (nueva) Legislatura” (*Cambio*, 14/09/1995: 9). Ante estas acusaciones, Pérez de Alva sólo se concretó a condenar el derroche de recursos públicos utilizados por el gobernador del estado en las inserciones pagadas en los diarios de la localidad y en los canales de televisión, “únicamente para aclarar su posición visceral sobre la iniciativa de Ley de Educación” (*Cambio*, 11/09/1995: 9), sin responder directamente a las acusaciones de Ruffo y sus colaboradores. Por su parte, el todavía diputado de la LIV Legislatura (1993-1995) Armando Martínez Gámez y el diputado entrante Miguel Ángel Barraza Chiquete, ambos del PRI, salieron en defensa

de Pérez de Alva, criticando al gobernador del estado por el uso de recursos públicos para justificar su proyecto de ley. Inclusive, Barraza Chiquete fue más allá al cuestionar el supuesto ambiente democrático que se vivía en la entidad, argumentando que “a todas luces la apresurada aprobación de la iniciativa de Ley de Educación que pretendía hacer Ruffo era una burda imposición, aprovechando la mayoría panista en el Congreso” (*Cambio*, 12/09/1995: 3).

Conforme las acusaciones subían de tono, el cabildeo de los líderes sindicales con los diputados locales también se intensificaba para que la iniciativa de Ley de Educación —intencionalmente bautizada como la *Ley Ruffo*— no fuera aprobada, con el resultado de que el Congreso autorizara una consulta pública para consensar las opiniones del magisterio y de la sociedad sobre el proyecto de ley. Como era de esperarse, en esa consulta hubo una participación mayoritaria del magisterio, el cual hizo diversas propuestas, entre las que cabe mencionar: *a)* que se definiera claramente en la iniciativa de Ley de Educación la obligatoriedad del gobierno en la impartición de la educación pública, *b)* que se excluyera la intervención del clero en la educación, *c)* que se incluyera la obligatoriedad gubernamental de brindar educación bilingüe a los grupos indígenas y de atender a las zonas marginadas y *d)* que se garantizara la elección democrática de los representantes del magisterio en los Consejos de Participación Social en la educación (*Cambio*, 15/09/1995: 4).

Una vez que fueron recopiladas las propuestas en el Foro de Consulta, y mientras éstas eran procesadas y analizadas por los diputados para que pudieran incorporarse en la Ley de Educación que habría de aprobarse, el gobierno del estado continuó con la campaña publicitaria en los medios de comunicación en defensa de su iniciativa. En esa campaña, al mismo tiempo que resaltaba sus virtudes y negaba las acusaciones de que con ella se quería privatizar la educación, Ruffo también se lamentaba de que, pese al respeto que la sociedad mostraba hacia su gobierno, todavía tenía que enfrentar “las barreras y obstáculos del nefasto corporativismo y de los líderes autoritarios” (*Cambio*, 11/09/1995: 9; *Cambio*, 12/09/1995: 3), evidentemente en alusión a Pérez de Alva y a las posiciones adoptadas por las secciones sindicales con respecto a la iniciativa de Ley de Educación en ese momento.

Finalmente, en una prolongada y tensa sesión, el 18 de septiembre de 1995 fue aprobada la nueva Ley Estatal de Educación. La sesión, programada para las 11 horas del lunes 18, comenzó después de las cinco de la tarde y terminó hasta las seis

de la mañana del martes. La iniciativa de Ley de Educación se aprobó en lo general a las 12 de la noche y en lo particular hasta las seis de la mañana, con 12 votos a favor de los diputados panistas en alianza con algunos diputados priístas y siete votos en contra de los diputados del PRD y otros del PRI. En las afueras del Congreso permanecieron en plantón hasta que se votó la iniciativa de ley varios contingentes de maestros, quienes manifestaron su satisfacción porque la Ley de Educación que finalmente fue aprobada retomó la mayoría de sus propuestas, principalmente los puntos relacionados con la defensa de la educación laica y gratuita, pero sobre todo que el mantenimiento de las escuelas no recayera en los padres de familia. Aunque al día siguiente el secretario general de gobierno declaró a la prensa que en el proyecto de ley enviado al Congreso local por el gobernador Ruffo nunca se propuso privatizar la educación y que toda la polémica generada al respecto se dio en un ambiente de desinformación, que generó malos entendidos y confusiones entre los padres de familia y la base magisterial. También afirmó que no se buscaba desestabilizar al sindicato o atentar contra el artículo tercero constitucional, como se había mencionado, ya que en su opinión la educación no era “patrimonio del gobierno ni del sindicato, sino de toda la sociedad mexicana” (*Cambio*, 20/09/1995: 9).

CAPÍTULO V
**EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA
EN BAJA CALIFORNIA**

Introducción

En este capítulo se examina la gestión educativa en Baja California para buscar los elementos que sustenten un balance general de los avances y las limitaciones del proceso de descentralización educativa en la etapa posterior a su *aterrizaje* en la entidad. Para ello se divide en cuatro secciones principales. En la primera sección se hace referencia a las características generales del proceso de *dualidad institucional* que presenta el sistema educativo estatal (SEE) a raíz de la creación del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos (ISEP) de Baja California, así como a los avances en la integración de los subsistemas educativos federal y estatal. En la segunda se analizan algunos temas relevantes de la *nueva gestión* educativa durante la década de los noventa, gestión que surgió de la alternancia política y del proceso de descentralización. Estos temas son: la desconcentración administrativa y educativa hacia las delegaciones municipales del SEE, la planeación educativa y la participación social en la educación.

En la tercera sección se analizan los conflictos que caracterizan a la gestión de personal, en este caso los conflictos derivados de la descentralización educativa y los inherentes al propio proceso de gestión de los recursos humanos y que se presentan periódicamente en el SEE. Se pone particular énfasis en el análisis de la gestión de personal por ser el *nudo gordiano* para el mejoramiento del sistema educativo estatal y también porque, como marco de interacción, favorece un cambio en la actitud de los actores involucrados y porque se observa en ella cierta *revaloración* de las demandas sindicales. En la cuarta sección se examinan las tendencias generales y las principales características que asumen las variables “gasto” e “inversión” del financiamiento educativo en la entidad, con el fin de rastrear los indicios de la influencia de la alternancia política y de la descentralización educativa sobre ellas.

1. Dualidad institucional e integración del sistema educativo estatal

Como se mencionó, el producto más visible de la descentralización educativa en Baja California es el ISEP, que de ser una dependencia federal se convirtió en un organismo descentralizado del gobierno estatal. Este proceso puede ser significativo

en el marco de la nueva federalización educativa, al simbolizar institucionalmente la cesión de las funciones y responsabilidades en cuanto al personal y los servicios del gobierno federal al estatal. Sin embargo, también puede observarse que su creación ha propiciado un proceso de *dualidad institucional* en el sistema educativo estatal (SEE) consistente en la existencia de dos estructuras institucionales que atienden en forma paralela a dos subsistemas que —desde 1992— formalmente ya están a cargo del gobierno del estado.

La dualidad institucional se expresa en el hecho de que la creación del ISEP haya implicado la incorporación al SEE de un aparato administrativo más grande que el de la Secretaría de Educación y Bienestar Social (SEBS) del gobierno estatal, como se expuso en el capítulo anterior. A la vez, diversas dependencias del instituto adoptaron una denominación similar a algunas de las ya existentes en la secretaría, lo que fue más evidente en las áreas de administración de personal, de planeación y de participación social (RIISEP, 1995; RISEBS, 1995). Asimismo, las llamadas escuelas federalizadas que se descentralizaron al gobierno del estado con la firma del ANMEB —hasta ahora todavía a cargo del ISEP— representaban al momento de la transferencia una parte sensiblemente mayor de las escuelas estatales, con cerca del 53% y un poco más del 39%, respectivamente, en el total de escuelas de educación básica existentes en la entidad durante el ciclo escolar 1992-1993 (ver cuadro 3 en el anexo II). Por último, aunque el presupuesto del instituto no superó al de la secretaría, casi se le igualaba, pues excluyendo las transferencias de cada institución al sector educativo —que en el caso de la SEBS eran de un poco más del 15% de su presupuesto total—, en 1993 el gasto del instituto representó alrededor del 94% del gasto de la secretaría (ver cuadro 4 en el anexo II).

Se puede proponer, teniendo en cuenta estos elementos, que la creación del ISEP propició en el sistema educativo estatal un proceso de duplicidad de estructuras, funciones y recursos con las de la SEBS, cuya justificación más recurrente ha sido la necesidad de que ambas instituciones deben seguir realizando sus respectivas tareas mientras se integran al nuevo ente organizacional único que pretenden constituir los gobiernos federal y estatal en la entidad. Esta situación puede implicar cierta dispersión de recursos y esfuerzos institucionales en el SEE, pues aunque desde antes las funciones similares se realizaban en dos estructuras separadas entre sí, en las condiciones actuales de descentralización eso es cada vez menos sostenible, y como seguramente sucede en otros estados donde existen estructuras paralelas, aún

no se alcanza el objetivo de que los servicios educativos —los transferidos y los que ya estaban a cargo del gobierno estatal— se presten de manera más eficiente y en un esquema menos dispendioso.

Aunque muy lenta y parcialmente, esta situación ha sido atendida por la autoridad educativa estatal, en su intento por integrar ambos subsistemas, en un largo proceso que comenzó con la segunda administración panista (1996-2001) y que hasta el 2005 todavía está en marcha.¹⁰⁷ Así, al año de que Lorenzo Gómez-Morín Fuentes sustituyera a Virgilio Muñoz Pérez como secretario de Educación, el entonces gobernador Alejandro González Alcocer tomó la decisión en 1999 de concentrar en el secretario facultades extraordinarias de ser simultáneamente titular de la SEBS y director general del ISEP.¹⁰⁸ Al mismo tiempo que se compactaban áreas administrativas (Espinoza, 2000a), con esta acción también se buscaba hacer más eficiente el manejo de los recursos, con la aplicación de políticas y programas educativos comunes y uniformes para todas las escuelas de educación básica de la entidad (*El Mexicano*, 3/09/1999). Posteriormente, el 2 de noviembre de 2001 el actual gobernador, Eugenio Elorduy Walther, designó a Alejandro Bahena Flores en sustitución de Gómez-Morín Fuentes, dándole facultades para nombrar a funcionarios directivos que presten sus servicios mediante cargos, empleo y/o comisiones de manera simultánea en la SEBS y el ISEP, además de ratificarlo como titular único del SEE (*Acuerdo*, 2/11/2001).

Durante la segunda administración panista también se dio un paso importante en esa dirección, al reestructurarse la Secretaría de Educación y Bienestar Social en dos grandes subsecretarías. Para ello se creó la Subsecretaría de Administración, con el objetivo de redistribuir sustantivamente las áreas y funciones entre ella y la de Educación, que ya existía desde 1994. Bajo esta última se agruparon las dependencias orientadas directamente a la función educativa: las direcciones de Educación y de Participación Social Educativa y la Coordinación Estatal de

¹⁰⁷ Hacia finales de 1998 el gobierno federal informaba la siguiente situación en cuanto a la integración o fusión de los sistemas federales con los estatales o al revés: 1) en 11 estados, donde los servicios federales representaban la mayor parte en cada estado, la transferencia se hizo de inmediato y directamente a la dependencia respectiva del gobierno estatal —secretaría o dirección, en su caso— o se crearon organismos estatales descentralizados, que desde un principio comenzaron a operar de manera conjunta los servicios transferidos y los estatales; 2) en otros 11, donde los subsistemas estatales también eran más pequeños que los federales, el proceso de integración de ambos servicios tardó un poco más, pero en ese año ya había finalizado, y 3) en los nueve estados restantes por distintas razones aún no se habían logrado fusionar ambos subsistemas (SEP, 1998: 108).

¹⁰⁸ Entrevista con Luis Arturo Durazo Islas, director de Personal del SEE de Baja California en el periodo 2001-2003, Mexicali, B.C., 10 de abril de 2003.

Planeación Educativa. Por su parte, a la Subsecretaría de Administración le fueron encargadas las dependencias dedicadas a las tareas propiamente administrativas: los departamentos de Recursos Humanos y de Control Presupuestal y las delegaciones de Tijuana, Ensenada y Tecate, las coordinaciones de Pensiones y Jubilaciones y de Recursos Materiales y Servicios Administrativos (ver organigrama 10 del anexo I). Cabe mencionar que en el largo proceso de transición que actualmente vive el sistema educativo estatal la Subsecretaría de Administración se convertiría en la plataforma institucional para la promoción del proceso de integración gradual del ISEP con la SEBS, ya que durante el segundo gobierno panista del estado las funciones correspondientes a la desaparecida figura de director general del instituto las asumió *de facto* el subsecretario de Administración, quien incluso despacharía en las antiguas oficinas de aquél en el ISEP.

También se conformaron siete comisiones de trabajo en el ISEP a las que se les encomendó realizar diagnósticos en las áreas de planeación, administración, laboral-sindical, jurídica, educativa, de participación y comunicación social y de relaciones públicas en el sistema educativo estatal (SEE). Estas comisiones hicieron propuestas interesantes en cuanto a la coordinación y homologación de los procesos operativos en el SEE, mediante la presentación de diagnósticos detallados sobre las estructuras organizativas de las dos instituciones involucradas: la SEBS y el ISEP, el análisis de las áreas funcionales, las categorías de ocupación y características profesionales del personal, la estimación de costos del proceso de homologación de sueldos y prestaciones, entre otros aspectos (Terán, 1998; González A., 1999).

Estas acciones fueron auspiciadas por la Coordinación para la Integración y Desconcentración Administrativa y Educativa (CIDAE), creada desde 1998 en el ISEP. Aunque esta instancia ya estaba propuesta en el organigrama original del ISEP, fue hasta septiembre de ese año cuando finalmente se creó, con el objetivo de apoyar la implementación de un programa específicamente instituido por el gobierno del estado para promover la integración orgánica de los subsistemas federal y estatal. Durante los tres años de su existencia, la CIDAE se dedicó a asesorar y coordinar las acciones del cuerpo directivo del SEE, conformado por el secretario, los subsecretarios y los coordinadores de área. Sus actividades tenían como base los procesos comunes a

todo el sistema educativo y no las funciones de cada área, lo que permitió plantearlas de manera global y desde una visión integradora.¹⁰⁹

La CIDAE se dio a la tarea de identificar los procesos vitales en el funcionamiento del sistema educativo estatal, y logró documentar 118. Éstos consistían desde la simple generación de información estadística hasta los relacionados con la programación detallada y la adquisición de mobiliario y equipo, entre otros. Posteriormente se procedió a su análisis para generar un modelo único acerca del mejor procedimiento para la realización de un determinado proceso, lo que eventualmente puede ser una innovación en sí misma. Estas actividades sirvieron de base para la siguiente fase del proceso, que ya es propiamente el inicio de la integración de las estructuras administrativas del SEE, particularmente de sus estructuras intermedias, como las de apoyo y supervisión, y de las oficinas centrales, localizadas en la capital del estado.¹¹⁰

Al año de haberse constituido, la CIDAE presentó el proyecto de integración y desconcentración del SEE, en el que resaltaba la propuesta de crear una nueva secretaría de educación que absorbiera a la SEBS y al ISEP. En este proyecto se proponía que la nueva secretaría estuviera conformada en tres niveles: 1) un nivel centralizado, que era el más extenso del organigrama y que se integraría por una Subsecretaría de Educación, una Subsecretaría de Planeación Educativa, una Subsecretaría de Administración, una Coordinación Estatal de Participación Social y una Coordinación Estatal de Relaciones Laborales; 2) un nivel desconcentrado, que se iba a conformar por las delegaciones y subdelegaciones municipales del SEE, y 3) un nivel descentralizado, en donde se iba a incluir al Colegio de Bachilleres, el Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica y el Instituto de Cultura de Baja California, entre otros.¹¹¹

En este periodo, para promover la integración se hizo énfasis en la documentación de los procesos factibles de fusionarse, y ello implicó el diseño de proyectos específicos en las distintas áreas del sistema educativo estatal. El personal involucrado se centró básicamente en la definición del marco conceptual de cada área y en la elaboración de los manuales de organización y de procedimientos, en la realización de estudios de factibilidad y en la propuesta de su respectivo programa de

¹⁰⁹ Entrevista con Francisco Salcedo, coordinador general para la Integración y Desconcentración Administrativa y Educativa del ISEP de Baja California, Mexicali, B.C., 3 y 4 de marzo de 1999.

¹¹⁰ *Idem.*

¹¹¹ *Idem.*

implementación (González, 1999). A finales de 1999 la elaboración de los proyectos de integración presentaban distintos avances, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro V.1
 Avance en el diseño de los proyectos de integración por áreas
 dentro del Sistema Educativo Estatal de Baja California, 1999
 (porcentajes de avance)

Área de documentación	Grado de avance
Coordinaciones de apoyo al Secretario: Gestoría y Relaciones Públicas, Jurídico, Auditoría y Comunicación Social	50
Educación Básica, Media y Formación Docente	80
Educación Superior, Carrera Magisterial y Comisión Mixta de Escalafón	20
Subsecretaría de Planeación Educativa	65
Subsecretaría de Administración	64
Coordinación Estatal de Participación Social	100
Coordinación Estatal de Relaciones Laborales	100
Proyectos de creación de las delegaciones de Mexicali y Playas de Rosarito y de las subdelegaciones de San Felipe y San Quintín	100
Proyectos de reestructuración de las delegaciones de Ensenada, Tijuana y Tecate	100

Fuente: Elaboración propia con base en información de: González A., 1999.

A finales de la segunda administración panista (1996-2001) el proceso de integración orgánica del SEE todavía no se había consumado —y hasta hoy en día está inconcluso—, ya que existían muchas dificultades para ello. Había que vencer la inercia burocrática y hacer frente a los conflictos de poder inherentes al proceso de cambio institucional desatado. Particularmente, en los niveles directivos del sistema educativo estatal se encontraron fuertes resistencias al proyecto de integración, pues donde había dos instancias de poder se presentaron conflictos para decidir cuál desaparecía o se subordinaba a cuál. Por esta razón, los promotores del proceso optaron por trabajar con el personal operativo, buscando la integración *de facto* de algunos procesos operativos y administrativos y posponiendo la labor de convencimiento al cuerpo directivo. Los elevados costos de implementación del proyecto también representaban un obstáculo, ya que se debía rentar o construir los espacios físicos necesarios que albergaran a las nuevas estructuras, así como instalar los sistemas de cómputo que permitieran la comunicación en red entre las dependencias educativas.¹¹²

¹¹² *Idem.*

Se puede proponer, entonces, que en la fusión de los subsistemas educativos federalizado y estatal en la entidad se sigue una estrategia de *integración gradual* de los procesos operativos al interior de las dos instituciones involucradas: la SEBS y el ISEP. Esta estrategia tiene la ventaja de que las acciones desplegadas sean menos visibles y que, por lo mismo, tengan menos probabilidades de generar oposición política a su adopción; aunque también tiene la desventaja de hacer demasiado lento el proceso. Por ejemplo, hasta la llegada de la actual administración estatal (2002-2007) seguía sin integrarse el área de gestión de los recursos humanos, ya que además de que se encontraban dispersas en distintos puntos de la capital del estado, todavía existían oficinas que atendían por separado al personal estatal y al federalizado. Por tal razón, debido a las dificultades que implicaba administrar una compleja estructura de dos subsistemas que operaban evidentemente en situaciones de *duplicidad institucional*, las nuevas autoridades educativas decidieron concentrar al personal administrativo en un solo sitio. Allí se instaló la Dirección de Educación del SEE, tanto para llevar a cabo de manera más eficiente, y quizá menos dispendiosa, la gestión de personal, como para facilitar la integración operativa de los procesos administrativos. Después se creó una Coordinación de Unidades Operativas para atender de manera conjunta a ambos tipos de personal y a partir de allí ir poco a poco homologando la normatividad y los criterios aplicables. Esto, porque, pese a que el personal federalizado formalmente fue transferido al gobierno estatal en 1992, los criterios y requisitos para algún trámite o movimiento de personal no siempre eran los mismos en cada subsistema. El funcionario responsable del área opinaba que la homologación podía contribuir a atender mejor al personal y a resolver los múltiples problemas derivados de la mencionada duplicidad institucional.¹¹³

2. Descentralización educativa, conflictos en la gestión de personal y nuevas formas de interlocución

En general, los conflictos suscitados en el sistema educativo estatal (SEE) entre el gobierno del estado y las secciones locales del SNTE: la Sección 2 (federal) y la Sección 37 (estatal) han sido básicamente de tres tipos: 1) *conflictos coyunturales*, relacionados con circunstancias políticas y sociales específicas, sobre las que se *montaron* los líderes magisteriales tanto en solidaridad gremial con el Sindicato de

¹¹³ Entrevista con Luis Arturo Durazo Islas, director de Personal del SEE de Baja California en el periodo 2001-2003, Mexicali, B.C., 10 de abril de 2003.

Burócratas y las organizaciones sociales como para exhibir la fuerza política de las secciones locales del SNTE y hacer patente su condición priísta y, de ahí, su oposición sistemática a las acciones del gobierno panista (esto fue más ostensible durante la administración rufista, pero poco a poco ha ido diluyéndose en las siguientes administraciones estatales); 2) *conflictos periódicos*, relativamente previsibles y que se concentran en torno a las negociaciones anuales de los aumentos de salario y las condiciones generales de trabajo (estas negociaciones se realizaban al principio en un ambiente de mucha tensión, pero ahora ya se llevan a cabo con base en el diálogo y el consenso), y 3) *conflictos estructurales*, generados en el SEE por los asuntos que quedaron pendientes de resolver en la firma del ANMEB.

Los conflictos observados en Baja California en el periodo en estudio fueron más bien periódicos y estructurales y se originaron en la gestión de personal y en los obstáculos que la integración de los subsistemas educativos ha encontrado.¹¹⁴ Aquí se analizan, entonces, los conflictos derivados de las negociaciones anuales sobre los aumentos salariales y las prestaciones y los que suscitó la descentralización educativa, aunque no por separado, por la dificultad de aislar analíticamente dos eventos cuyos elementos se entremezclan entre sí en la realidad.

Las negociaciones entre las autoridades educativas y los líderes sindicales en torno a los aumentos salariales y en prestaciones y a la mejora de las condiciones generales de trabajo se han realizado, la mayoría de las veces, sin “mucho ruido”, pero otras veces han transcurrido en situaciones de conflicto y con gran espectacularidad, si bien en general los conflictos han sido periódicos y relativamente previsibles. Empero, también ha habido momentos de presión espontánea de los líderes sindicales hacia las autoridades educativas del estado (Rodríguez, 1994a: 13; Rodríguez, 1994b: 10).

Un antecedente altamente conflictivo aconteció en el marco de las negociaciones sobre el pliego petitorio de principios de 1995, cuando las relaciones entre el gobierno del estado y las secciones estatales del SNTE se pusieron tensas, aunque en esa ocasión los líderes sindicales adicionalmente vincularon a sus demandas el argumento de la calidad educativa. También plantearon que se solucionaran los asuntos pendientes de las jubilaciones y pensiones, ya que en su

¹¹⁴ Los conflictos coyunturales eran más bien característicos del periodo anterior, como las protestas por el recorte de personal promovidas por el Sindicato de Burócratas en 1993 y las que se realizaron contra la Ley de Educación incitadas por las secciones locales del SNTE en alianza con algunos padres de familia en 1995.

opinión los avances logrados no garantizaban que los docentes contaran con los elementos necesarios para sentirse más tranquilos para un buen desempeño de sus labores. En opinión de los líderes sindicales, si el gobierno realmente quería promover la calidad educativa debía tomar conciencia de que para ello se requería una mejora sustantiva en los ingresos de los docentes (García, 1995a: 9). Si bien las demandas principales del pliego petitorio fueron resueltas el 19 de abril de 1995, en especial con el aumento salarial de 4% otorgado a los docentes y de 7% a los trabajadores administrativos, varios asuntos aún quedaban pendientes de resolver (García, 1995b: 7). Hacia finales de ese año los líderes de la Sección 2 también comenzaron a demandar que sus pensiones y jubilaciones se incrementaran e igualaran a los de los maestros estatales, ya que alrededor de 1,500 maestros pensionados federales recibían un 40% menos en esta prestación (García, 1995c: 3).

Al inicio de la segunda administración panista (1995-2001), las relaciones entre las autoridades educativas y las dirigencias locales del SNTE entraron en una etapa de distensión y apertura, debido a las expectativas generadas por la designación de Virgilio Muñoz Pérez como secretario de Educación y Bienestar Social.¹¹⁵ Por su declarada afinidad ideológica con el PRI, se creía que Muñoz Pérez iba a mediar en la conciliación de intereses y a contribuir a la distensión de las relaciones entre el gobierno estatal y el sindicato (León, 1995: 1). Sin embargo, en los dos años que duró en el cargo poco pudo hacer por la falta de apoyo de sus compañeros de gabinete, pero sobre todo por los conflictos que tuvo con ellos.

A pocos meses de haber tomado posesión como titular de la SEBS, Muñoz Pérez intentó crear un ambiente favorable para las negociaciones con el sindicato sobre el pliego petitorio de 1996, al hacer el anuncio de que el gobierno estatal estaría en condiciones de otorgar el aumento salarial de emergencia del 10% al magisterio del estado, que había sido autorizado para todo el país, y que se estaba revisando el resto de las demandas. Pero una semana después fue desmentido por el secretario de Finanzas, quien afirmó que el gobierno estatal carecía de recursos para pagar ese aumento, a menos de que el gobierno federal los aportara en forma extraordinaria, ya que ello representaba una erogación adicional de alrededor de 66 millones de pesos (Martínez, 1996: 9). Este desmentido evidenció públicamente las contradicciones entre Muñoz Pérez y los miembros del gabinete teranista, por lo que su nombramiento

¹¹⁵ Entrevista con Carlos Arturo Angulo Rentería, secretario general de la Sección 2 del SNTE en Baja California en el periodo 1995-1998, Mexicali, B.C., 24 de abril de 2003.

parecía más bien una decisión personal del gobernador Terán que un acuerdo con el gabinete. Esta circunstancia dejó a su suerte al secretario de Educación.¹¹⁶

En la coyuntura del cambio de secretario de Educación, los líderes de la Sección 2 del SNTE en Baja California también comenzaron a presionar al gobierno estatal para que cumpliera los compromisos contraídos en la firma del ANMEB en 1992, demandando la homologación salarial y de las prestaciones —hasta la fecha, no se ha llegado todavía a un acuerdo entre los gobiernos estatal y federal acerca de los recursos que este último aportaría para ello—, así como un trato equitativo para todos los trabajadores de la educación. A finales de febrero de 1996, el líder local de los maestros federales, Carlos Arturo Angulo Rentería, anunció que se había acordado en la última asamblea estatal de la Sección 2 dar de plazo hasta el 15 de mayo a la autoridad educativa del estado para que resolviera en forma definitiva la homologación salarial y que hiciera propuestas concretas para la solución de los problemas que aquejaban al magisterio federal (García, 1996a: 6).

En este contexto, el 4 de mayo de 1996 se firmó un convenio parcial entre el gobierno estatal y la Sección 37 en el que se asentaba la resolución satisfactoria de ocho puntos del pliego petitorio de ese año, entre ellos: pago de directivos del Programa de Carrera Magisterial, 200 horas para maestros de educación física, grupos de nueva creación en secundaria y pago del bono anual a personal con cambio de actividad temporal o definitiva (García, 1996b: 9). Finalmente, el 24 de mayo culminaron las negociaciones, con la firma del convenio respectivo entre las autoridades educativas y los líderes sindicales, tanto de la Sección 2 como de la Sección 37. Además de dar solución a todas las demandas incluidas en el pliego petitorio, el principal logro de las negociaciones de ese año fue la aprobación de una normatividad para regular los subsistemas federalizado y estatal, y, en última instancia, mejorar los salarios y las prestaciones de los trabajadores estatales y federalizados (García, 1996c: 6).

Sin embargo, las dificultades continuaron debido al trato desigual que el gobierno del estado seguía dando a los maestros federales, como denunciaban sus líderes. A finales de 1996 el secretario de Asuntos Jurídicos de la Sección 2, Juan Jesús Corona Alanís, denunció públicamente la marginación que padecían los maestros federalizados en el otorgamiento de los estímulos económicos (García,

¹¹⁶ Entrevista con Virgilio Muñoz Pérez, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1996-1998, Tijuana, B.C., 18 de abril de 1999.

1996d: 9). Corona Alanís se quejaba de que a los maestros federales se les exigía igual desempeño laboral que a los estatales, siendo que éstos recibían más de mil pesos mensuales adicionales a su sueldo, el pago de horas extras y apoyo en materiales, mientras que los maestros federales se encontraban rezagados en todo (*Cambio*, 1/10/1996, p. 8). Por ello demandaba la urgente homologación de actividades y percepciones entre los mentores estatales y federalizados. Al año siguiente las protestas de los líderes de los maestros federales seguirían en el mismo tono (García, 1997: 9; Martínez B., 1997a: 6; Martínez B., 1997b: 6).

Es evidente que mientras los líderes de los maestros estatales básicamente pugnaban por las demandas tradicionales de aumentos salariales y en prestaciones en su confrontación periódica con el gobierno del estado, la dirigencia del magisterio federal aprovechaba cada coyuntura de revisión salarial para demandar un trato igualitario respecto a los maestros estatales en cuanto a los estímulos correspondientes a las actividades y responsabilidades que se les exigía, así como la homologación salarial y de las prestaciones. Sin embargo, la coyuntura anual de las revisiones salariales no era el espacio más propicio para que se resolviera la homologación salarial y de las prestaciones entre el magisterio federal y el estatal, ya que ello requiere de negociaciones más complejas entre los gobiernos federal y del estado y los líderes del SNTE, pero sobre todo que el primero aporte los recursos en el marco de la descentralización educativa. Pese a ello, los líderes del magisterio federal seguían deslizando el tema en las negociaciones salariales de cada año, quizá para que no se perdiera el interés gubernamental en resolverlo.

Casi al término de la segunda administración estatal panista, otros actores del magisterio comenzaron a presionar al gobierno del estado, contribuyendo con ello a darle mayor visibilidad a los temas irresueltos de la descentralización educativa. Así, acatando las resoluciones de su asamblea estatal celebrada a finales del 2000, los inspectores federales demandaron públicamente la homologación de sus salarios respecto a los estatales, argumentando que era uno de los compromisos que estaban pendientes desde la administración rufista. En particular, pedían la homologación de los salarios del supervisor de preescolar, primaria y de educación especial y del supervisor de secundaria del subsistema educativo estatal (*El Mexicano*, 3/06/2000, p. 2). Los inspectores federales tardaron casi ocho años en hacer pública su inconformidad, debido a que primero buscaron la solución a sus peticiones dentro de

los cauces institucionales, pero al no obtener respuesta finalmente optaron por ventilar públicamente su problema (Ortiz, 2000: 6).

Si bien las demandas históricas, como la homologación salarial, no parecen tener solución en el mediano plazo, las demandas periódicas por aumentos salariales y en las prestaciones se han ido resolviendo en cada negociación, sin provocar enfrentamientos que se salgan del control de los actores involucrados, principalmente por el cambio que se ha dado en sus formas de interlocución. Según los entrevistados, las autoridades educativas han buscado que las negociaciones con el sindicato se realicen en un ambiente de manejo transparente de la información sobre los recursos. El gobierno ha optado por informar a la parte sindical sobre el monto de los recursos con que se cuenta, lo que ha permitido definir desde el principio de las negociaciones el tipo y el número de demandas que realmente se pueden satisfacer. En consecuencia, ahora las negociaciones ya no se centran tanto en los aumentos sino en cómo distribuir mejor los recursos disponibles entre salarios y prestaciones. Con ello se trata de persuadir a los representantes sindicales de que no tiene mucho sentido generar demasiadas expectativas entre sus agremiados de que van a conseguir grandes aumentos en las negociaciones, cuando en realidad se dispone de un monto determinado de recursos para ello. Inclusive, los propios líderes sindicales han optado por no anunciar que van a pedir un incremento muy alto como estrategia de negociación para evitar que sus representados después les reclamen de que “o se vendieron o son muy *burros* para negociar”.¹¹⁷

En ese sentido, los dirigentes sindicales han ido aceptando poco a poco la nueva forma en que el gobierno estatal enfoca la negociación de los recursos, en un proceso de ajuste interno en sus organizaciones y sujeto a sus propias reglas y tiempos, y han venido sensibilizando a sus agremiados de que, aunque se tenga todo el derecho a demandar cuanto se desee, el problema es que en la realidad el gobierno tiene que ajustarse a los recursos disponibles para satisfacer todas las demandas. Paulatinamente se ha ido diluyendo así el “estéril” discurso de la confrontación entre los actores en torno a los recursos.¹¹⁸ Bajo esta perspectiva, las relaciones entre las autoridades educativas y los líderes locales del SNTE se van

¹¹⁷ Entrevista con Francisco Salcedo, coordinador general para la Integración y Desconcentración Educativa y Administrativa del ISEP de Baja California en el periodo 1998-2000, Mexicali, B.C., 3 y 4 de marzo de 1999.

¹¹⁸ *Idem.*

encaminando hacia un mayor entendimiento y en un ambiente de negociación más constructivo, derivado principalmente de los cambios internos y de apertura promovidos en las propias organizaciones sindicales.¹¹⁹ Para empezar, desde 1998 ambas secciones ya hacen frente común y, consecuentemente, ya presentan ante el gobierno del estado un pliego único de demandas. En las reuniones de trabajo con las autoridades educativas, los representantes sindicales adoptan la estrategia de la negociación concertada, pues, en palabras de los últimos líderes sindicales, aunque el sindicato cuenta con mucha fuerza, no se ha querido “sacar las armas en aspectos que no valen la pena”. Quizás en alguna ocasión el sindicato vaya a asumir actitudes más enérgicas para demostrar toda su fuerza política; por el momento, sin embargo, de manera concertada se ha ido entendiendo mejor con las autoridades educativas.¹²⁰

En general, las últimas negociaciones salariales se han llevado a cabo en un ambiente de diálogo constructivo. Mientras que la parte gubernamental defiende su “limitada” capacidad económica para dar respuesta a las demandas sindicales, la parte sindical argumenta acerca de la necesidad de que sus peticiones sean resueltas, pero finalmente se llega a concretar una propuesta sobre la que se ponen de acuerdo y se firma el convenio respectivo. De igual forma, además de las demandas periódicas por aumentos salariales y en las prestaciones, en cada negociación la representación sindical sigue empujando las llamadas *demandas históricas*, pese a que en las negociaciones anteriores no se pudieron atender por falta de recursos. Por ejemplo, las secciones sindicales constantemente han estado demandando incrementos en las compensaciones al personal directivo y de supervisión y un aguinaldo de 90 días. Sin embargo, según las autoridades educativas

¹¹⁹ Entre los elementos de la nueva cultura sindical en Baja California, se pueden mencionar las condiciones novedosas en que ocurrió el cambio de directiva de la Sección 37 para el periodo 1998-2001, cuando los contendientes prácticamente tuvieron que *construir* sus candidaturas promoviendo sus proyectos alternos en una consulta abierta a las bases. Antes, cuando una planilla quedaba formalmente registrada ya contaba con el respaldo del Comité Ejecutivo Seccional en funciones y, por tanto, ya era prácticamente la planilla triunfadora en las elecciones, sin necesidad de ir a buscar el respaldo de las bases (entrevista con Gilberto Pérez Durán, secretario general de la Sección 37 del SNTE en Baja California en el periodo 1998-2001, Mexicali, B.C., 4 de abril de 1999). Asimismo, a partir de la instalación del Comité Estatal de Educación y Acción Política en Baja California, en 1995, como resultado de la creación del Comité Nacional de Acción Política en el CEN, puede decirse que en la entidad ha comenzado una etapa de mayor apertura y pluralidad política en el SNTE local, sobre todo por la participación de maestros de diferentes tendencias políticas en el comité. Esto sería un avance en la democratización del sindicato, ya que tradicionalmente sólo se permitía el ingreso de maestros afines al PRI en las instancias de toma de decisiones (entrevista con Irma Celedón, integrante de la Comisión Estatal de Educación y Acción Política del SNTE en Baja California, Mexicali, B.C., 18 de marzo de 1999).

¹²⁰ Entrevista con Gilberto Pérez Durán, secretario general de la Sección 37 del SNTE en Baja California en el periodo 1998-2001, Mexicali, B.C., 4 de abril de 1999.

muchas de estas demandas se encuentran fuera de contexto, pues en su opinión rebasan la situación que en promedio prevalece en el país, lo que no quiere decir obviamente que se minimicen las diversas carencias que los docentes tienen en otros aspectos. Mientras que a nivel nacional se les paga a los docentes en promedio seis salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal, los maestros de Baja California ganan en promedio ocho,¹²¹ y aunque en el país se paga en promedio 58 días de salario por aguinaldo, en la entidad se pagan 60 días.¹²²

Como se puede ver en el cuadro V.2, a los docentes de la entidad se les paga más días que lo que en promedio se paga en el resto del país tanto por concepto de aguinaldo como por prima vacacional, y si se atendiera su exigencia de 90 días de salario por aguinaldo, se les estará pagando lo mismo que a los maestros de Morelos, aunque hay que señalar que a los maestros de esta entidad se les pagan menos días al año que el promedio nacional.¹²³ A los que se les pagan más días es a los maestros de Colima, debido a que en otros conceptos (fin de año, día del maestro, organización del ciclo escolar, ajuste de calendario, entre otros) acumulan hasta 85 días, dando un total de 515 días pagados al año, y donde menos días se paga es en Quintana Roo, ya que en total a los docentes de este estado sólo se les paga 420 (Barba, 2000).¹²⁴

¹²¹ Entrevista con Luis Arturo Durazo Islas, director de Personal del SEE de Baja California en el periodo 2001-2003, Mexicali, B.C., 10 de abril de 2003.

¹²² Entrevista con Fernando Salazar Tovar, actual director de Finanzas del SEE de Baja California, Mexicali, B.C., 23 de marzo de 2003.

¹²³ En 18 estados se les paga menos días (entre 420 y 457) a los trabajadores de la educación que el promedio nacional, que es de 459 días; mientras que en 14 estados se les paga más días (de 460 a 515) que ese promedio (Barba, 2000).

¹²⁴ Los datos presentados en el cuadro V.2 sólo se refieren a los días pagados, sin considerar el monto del salario en cada estado. Al respecto, según Barba, si bien "hay pequeñas variaciones en el monto que representan (las distintas percepciones consideradas), prácticamente en todos los casos la percepción mensual global de las distintas plazas de docentes es similar dependiendo de la zona económica a la que pertenecen" (Barba, 2000:121). Sin embargo, hay que destacar que en Baja California se otorga un sobresueldo de 20% a los maestros federales y estatales por igual.

Cuadro V.2
Días que se le pagan anualmente al personal docente de educación básica por principales conceptos en los estados seleccionados del país

Estados	Sueldo tabular	Aguinaldo	Prima vacacional	Otros	Total
Colima	360	60	10	85	515
Morelos	360	90	12	13	475
Guerrero	360	80	10	10	460
Baja California	360	60	22	5	447
<i>Promedio nacional</i>	<i>360</i>	<i>58</i>	<i>12</i>	<i>29</i>	<i>459</i>
Michoacán	360	50	10	32	452
Campeche	360	45	10	36	451
Quintana Roo	360	40	10	10	420

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Barba, 2000.

Entre las fuentes de conflictos estructurales en el sistema educativo estatal, cabe mencionar la *jubilación dinámica*, ya que al negarse el gobierno federal a aportar los recursos para su pago a los trabajadores federalizados, en el marco de los acuerdos de transferencia, esta prestación se ha convertido en una seria limitante para que se dé por terminado el proceso de descentralización educativa en la entidad. Por la cuantía de los recursos involucrados y, sobre todo, por ser un convenio específico entre el gobierno estatal y la Sección 37 del SNTE de Baja California, el gobierno federal no aceptó incluir la jubilación dinámica en las negociaciones para la transferencia, como ya se mencionó. Por ello, los actores involucrados han estado posponiendo la discusión, tanto sobre la solución que se le debe dar en lo inmediato como acerca de su propia viabilidad financiera en lo futuro. Por otra parte, aunque evidentemente representa un gran beneficio para los trabajadores, esta prestación se ha convertido en un elemento potencialmente deficitario de las finanzas públicas estatales, pues para seguirlo otorgando el gobierno estatal prácticamente tiene que duplicar los recursos por cada trabajador que se retira. Pese a ello, esta prestación sigue siendo una demanda reiterada de la dirigencia sindical de los maestros federalizados, la cual, aunque sabe que por el momento no se puede solucionar, probablemente seguirá presionando al respecto.¹²⁵

El impacto financiero de la jubilación dinámica es preocupante, aunque la situación parece ser más grave en el ISSSTECali que en el ISSSTE. Si bien este

¹²⁵ Entrevista con Marco Antonio Esponda Gaxiola, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1991-1995, Mexicali, B.C., 20 y 26 de agosto de 1999.

último también ofrece una pensión dinámica al magisterio federalizado, mediante la cual el trabajador puede retirarse con su último sueldo, el monto máximo que se le puede pagar se limita a 10 salarios mínimos; en cambio, en el ISSSTECali el trabajador se retira con su último sueldo sin ningún tope máximo, además de seguir percibiendo los aumentos que se les vaya otorgando a los trabajadores en activo. Al respecto, cabe señalar que los directivos ya han dado la voz de alarma sobre los serios problemas que enfrenta la institución para seguir otorgando esta prestación. En el caso de los trabajadores de la educación, se ha optado provisionalmente por otorgarlo sólo a quienes hasta antes de 1992 habían generado derechos para ello y se está negociando con el sindicato para que los de nuevo ingreso aporten recursos a un fondo de pensiones que, junto con la aportación gubernamental, permita mantener el programa.¹²⁶ También se está negociando un sueldo base para la determinación del pago con que habrá de retirarse el trabajador.¹²⁷

Debido a que sigue siendo el rector de las relaciones laborales entre el gobierno y el magisterio en el país, el CEN del SNTE le presenta cada año el pliego de peticiones a la autoridad educativa federal para las negociaciones sobre los aumentos salariales y en las prestaciones de que gozan los trabajadores de la educación, tanto federales como estatales. Por su parte, a las secciones estatales se les han dado facultades amplias para la negociación de los beneficios anexos con los gobiernos de los estados.¹²⁸ Esta especie de división del trabajo entre el CEN y los comités seccionales no sólo refuerza la unidad nacional del sindicato, sino que también le da a los comités estatales la oportunidad de negociar los beneficios específicos derivados de su relación particular con cada gobierno estatal.

Sin embargo, según las autoridades educativas de Baja California, es incongruente que pese a la descentralización educativa el gobierno federal siga presupuestando los recursos para el pago del personal federalizado en su presupuesto de egresos y que el gobierno estatal haga lo mismo en su respectivo presupuesto para pagarle al magisterio estatal, sobre todo porque a final de cuentas la presupuestación federal viene a repercutir directamente en el proceso presupuestario estatal, ya que cada vez que el gobierno federal otorga un aumento al magisterio el

¹²⁶ Entrevista con Luis Arturo Durazo Islas, director de Personal del SEE de Baja California en el periodo 2001-2003, Mexicali, B.C., 10 de abril de 2003.

¹²⁷ Entrevista con Édgar Ponce Meza, actual director de Presupuestos del SEE de Baja California, Mexicali, B.C., 23 de abril de 2003.

¹²⁸ Entrevista con Gilberto Pérez Durán, secretario general de la Sección 37 del SNTE en Baja California en el periodo 1998-2000, Mexicali, B.C., 4 de abril de 1999.

gobierno estatal tiene que ajustar su presupuesto al aumento autorizado. En este caso, la dependencia del proceso presupuestario estatal respecto al federal vulnera la autonomía con que el gobierno del estado debe realizar las negociaciones.¹²⁹ Aunque habría que considerar, por otro lado, que el gobierno federal constituye un contrapeso real al poderío de un sindicato nacional que ha demostrado con creces su capacidad para presionar a los gobiernos de los estados a favor de sus intereses gremiales, como en el caso de la jubilación dinámica en Baja California y de otras conquistas laborales que ha logrado en otros estados.

En el horizonte de los sucesivos gobiernos estatales panistas, las autoridades educativas siguen encontrando viejas prácticas e inercias en la gestión educativa que se niegan a desaparecer, lo que muestra que la “cultura del cambio” promovida desde la administración rufista tarda demasiado en producirse y en permear los distintos espacios del quehacer gubernamental. Se puede mencionar, al respecto, que la actual administración educativa del estado (2002-2007) tuvo que atender el problema que se presentó en el área de valoraciones clínicas del personal, que prácticamente hizo crisis al inicio de la administración y que se originó por la flexibilización de los criterios para evaluar las solicitudes de cambio de actividad por prescripción médica. Así, entre 1997 y 1998 alrededor de 40 o 50 docentes habían solicitado el disfrute de este beneficio, pero para principios de 2002 ya eran más de 400 en cada uno de los subsistemas los maestros que habían cambiado de actividad. Lo que llamó la atención de la autoridad educativa, sobre todo, fue que se hayan presentado tantas solicitudes en el cambio de una administración a otra.¹³⁰

Al revisar con cuidado los expedientes, se detectó que para autorizar las solicitudes se relajaron los criterios más allá de lo estrictamente establecido en la ley. En opinión de Luis Arturo Durazo Islas, director de Personal del sistema educativo estatal, esto afectaba al sistema en los siguientes aspectos: *a)* en la calidad de la enseñanza, ya que es difícil garantizar una buena atención a los estudiantes cuando constantemente se está cambiando al profesor, y *b)* en un desembolso adicional de recursos, pues para seguir atendiendo a los estudiantes hay que pagar a un profesor que supla temporalmente al que cambió de actividad hasta que se defina si éste se separa definitivamente de la actividad. Ante esta situación, las autoridades educativas se reunieron con los líderes sindicales para buscar una solución al problema. En el

¹²⁹ *Idem.*

¹³⁰ Entrevista con Luis Arturo Durazo Islas, director de Personal del SEE de Baja California en el periodo 2001-2003, Mexicali, B.C., 10 de abril de 2003.

“jaloneo” de las negociaciones, mientras que los representantes sindicales demandaban que se mantuviera el beneficio, el gobierno estatal buscaba convencerlos de que la intención no era quitarlo sino regularlo adecuadamente para no afectar al servicio educativo y evitar el dispendio de recursos. Al final, se pusieron de acuerdo en que era una situación irregular que debía corregirse, por lo que poco a poco se ha ido solucionando.¹³¹

En el pago de la nómina también se presentan problemas que limitan una gestión eficiente de los recursos, derivados de las visiones distintas que los actores tienen al respecto. Un problema es la imposibilidad de compactar varios conceptos en un documento único de pago, pues mientras las autoridades educativas intentan hacer los diversos pagos que le corresponden a un trabajador en un solo cheque (lo que representaría un ahorro aproximado de unos 300 mil pesos en horas-hombre, papel, tinta, entre otros), los representantes sindicales se oponen a ello argumentando que los maestros quieren que cada concepto de pago se haga con su respectivo cheque. Otro problema son las presiones sindicales para adelantar el pago del aguinaldo desde la primera semana de diciembre, a pesar de que no está estipulado en el contrato colectivo de trabajo ni en el pliego petitorio de cada año. Aunque las presiones de la parte sindical han sido muy fuertes al respecto, las autoridades educativas se han mantenido firmes en su posición de que no es posible atender esta petición, por limitaciones técnicas y operativas. Humanamente, es imposible elaborar más de 36 mil cheques en una semana, ya que ello equivaldría a un poco más de 5,000 cheques por día. Además, si se hacen mal los cálculos, después vienen los reclamos o los cheques son rechazados en el banco y entonces hay que volverlos a elaborar. Ingenua o maliciosamente, los líderes sindicales han llegado a pedir que se contrate más personal para elaborar los cheques, e inclusive han llegado al extremo de proponer que el sindicato puede enviar personal de apoyo para ello.¹³²

Los conflictos de cualquier tipo generan costos en el funcionamiento de las organizaciones, principalmente porque pueden distraer de manera contingente la atención de los actores implicados en la realización de sus funciones sustantivas y, obviamente, porque involucran recursos monetarios para su resolución. Por ejemplo, algunos conflictos suscitados entre los actores gubernamentales y sindicales en la arena educativa local, como los analizados aquí y en el capítulo anterior, dejaron de

¹³¹ *Idem.*

¹³² Entrevista con Fernando Salazar Tovar, actual director de Finanzas del SEE de Baja California, Mexicali, B.C., 23 de abril de 2003.

ser conflictos educativos para transformarse abiertamente en conflictos políticos, llevando a los actores a la confrontación y al “derroche” de recursos para *justificar* sus posiciones y para denostar al *enemigo*, como había sido el caso en el periodo anterior en los conflictos que condujeron a la separación de Rafael Ayala López como primer secretario de Educación de la administración rufista y los que se presentaron alrededor de la aprobación de la nueva Ley de Educación. Sin embargo, cuando los conflictos son periódicos y relativamente previsibles, como los analizados en torno a las revisiones salariales en el sector educativo, los costos hasta cierto punto pueden anticiparse, ya que los actores involucrados tienen la posibilidad de programar anticipadamente su tiempo y los recursos necesarios para atenderlos y resolverlos.

Con base en lo anterior y con relación a los conflictos suscitados en la gestión de personal del ámbito educativo, se puede concluir que: a) en la atención de los conflictos periódicos, la adopción de nuevas formas de interlocución entre los actores puede contribuir a un cambio de expectativas de los actores locales sobre los asuntos que quedaron pendientes de resolver en la transferencia del personal federalizado; b) derivados de los asuntos pendientes de la descentralización, los conflictos estructurales siguen constituyendo hasta la fecha los obstáculos más fuertes para la integración de los subsistemas educativos de Baja California. Por lo pronto, en la coyuntura de cada revisión salarial se ha buscado encontrar una salida con la adopción de soluciones provisionales, pero por el tipo y la magnitud de los recursos requeridos la solución final tendrá que ser producto de serias negociaciones entre los principales actores del federalismo educativo: los gobiernos federal y estatal y el SNTE, y c) las nuevas condiciones políticas e institucionales en que se da actualmente la interacción entre los actores también pueden ser relevantes en sí mismas. Tales condiciones no sólo han favorecido la distensión del escenario de las negociaciones, sino que también han ido predisponiendo a los actores hacia nuevas formas de interlocución y negociación, en donde predominan el consenso y el diálogo y ya no las antiguas posiciones de confrontación, además de favorecer que las secciones sindicales vayan adoptando posiciones comunes y uniendo esfuerzos en sus negociaciones con el gobierno.

3. Elementos de la nueva gestión educativa: desconcentración municipal, planeación educativa y participación social

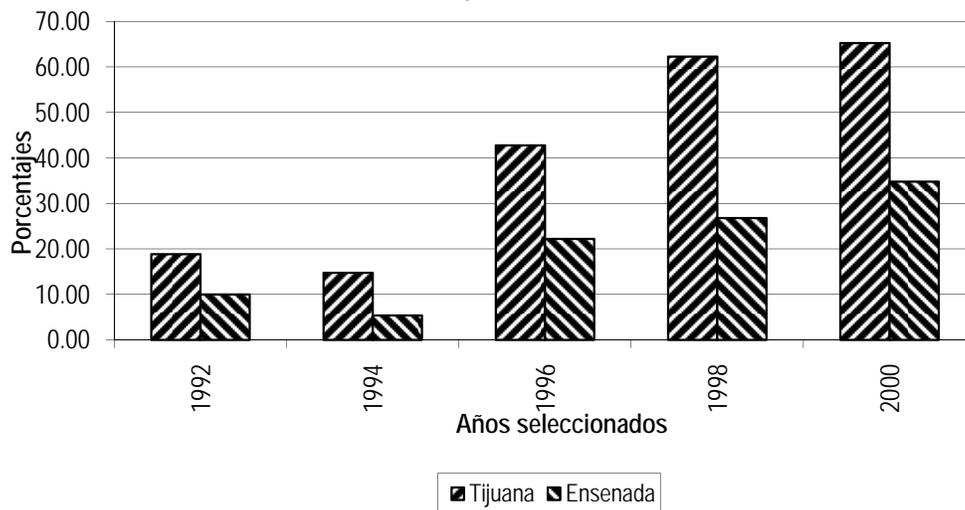
Los obstáculos que actualmente enfrentan los subsistemas educativos federal y estatal en su proceso de integración eventualmente podrían distraer o consumir una parte importante de los recursos y esfuerzos institucionales, pero en el sistema educativo estatal (SEE) se desarrollan otros procesos que podrían formar parte de una *nueva gestión* educativa derivada de la alternancia política y de la propia descentralización educativa en Baja California. Aunque con elementos contradictorios y algunas limitaciones, se trata de los procesos de desconcentración administrativa y educativa hacia las delegaciones municipales del SEE, la planeación educativa y la promoción de la participación social en la educación.

Desconcentración administrativa y educativa

Como parte del inconcluso proceso de reestructuración administrativa iniciado por la primera administración estatal panista, las autoridades educativas modificaron la estructura organizativa de la Secretaría de Educación y Bienestar Social (SEBS) después de 1995. Así, en la Dirección de Educación de la secretaría se creó la Subdirección de Educación en Tijuana, con lo que, junto con la Subdirección de Educación de Ensenada —que ya existía desde 1992—, se puede ver una tendencia a la desconcentración territorial en este sentido (ver organigramas 11 y 12 en el anexo I). También en la Subsecretaría de Administración se creó una estructura desconcentrada, que se conformó por las delegaciones de Tijuana, Ensenada y Tecate. Desde un principio, las delegaciones fueron diseñadas con sus propias coordinaciones de Administración y de Planeación Educativa y con sus departamentos de Participación Social, entre otros, lo que les permitió operar con relativa autonomía respecto de las oficinas centrales de la SEBS.

La distribución de recursos hacia las delegaciones de la SEBS entre 1992 y el 2000 también permite ver un proceso de fortalecimiento financiero en apoyo a su desconcentración administrativa, como se puede observar en la siguiente gráfica:

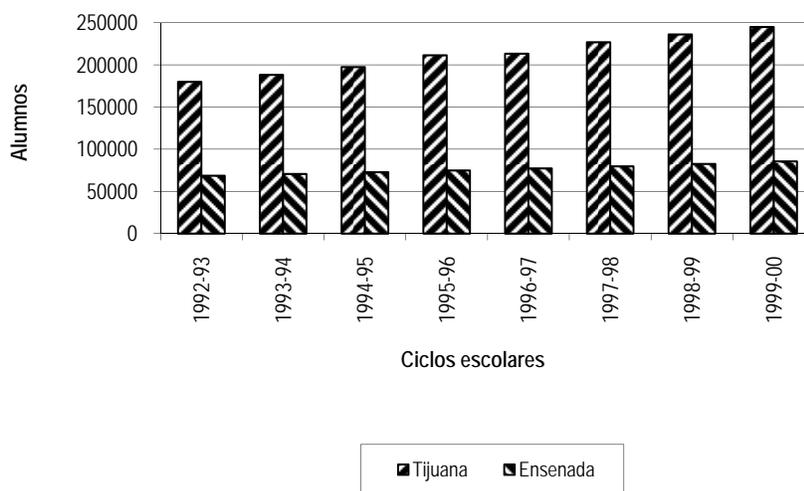
Gráfica V.1
Distribución del presupuesto en dos delegaciones de la SEBS en Baja California, 1992-2000



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los presupuestos estatales, Gobierno de Baja California, 1992-2000.

La disminución de recursos entre 1992 y 1994 se explica porque al inicio del proceso se destinó una fuerte cantidad de ellos para la construcción y habilitación de las instalaciones que albergan las oficinas de las delegaciones, por lo que la tendencia creciente a la desconcentración financiera realmente comenzó a partir de 1994. Igualmente, la mayor cantidad de recursos asignados a Tijuana que a Ensenada se debe al mayor porcentaje de alumnos atendidos y al crecimiento más alto de la matrícula en Tijuana durante la década de los noventa, como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica V.2
Matrícula de educación básica en Tijuana y Ensenada, 1992 - 2000



Fuente: Elaboración propia con base en información de: Departamento de Estadística/SEE, Baja California, 1992-2000.

La desconcentración también se promovió en el ISEP, ya que desde su creación en 1995 en su organigrama original aparecieron las delegaciones municipales, entre las que destaca el caso de Tecate, donde se creó una delegación conjunta SEBS-ISEP, con lo que se anticipaba la integración futura de los subsistemas estatal y federal en los municipios. Esto fue considerado en la estrategia adoptada en el diseño organizacional del ISEP, con la idea básica de minimizar los riesgos que implicaba que la gestión de los procesos educativos se centralizara en la capital del estado, como sucedió con el sistema educativo nacional (véase el capítulo segundo). Por ello, los promotores del proceso consideraron necesario promover la transferencia de la toma de decisiones en materia educativa a los municipios, y nombraron autoridades con facultades propias y, sobre todo, que radicaran en ellos, donde cotidianamente se presenta la problemática educativa.¹³³

En su etapa inicial, la desconcentración se promovió en dos fases: a) los esfuerzos se orientaron primero a la creación de estructuras administrativas en los municipios, con el fin de que éstas contaran al menos con las áreas de planeación y de recursos humanos y financieros, y b), una vez que se tuvo esta estructura, las

¹³³ Entrevista con Alejandro Bahena Flores, coordinador general académico del ISEP de Baja California en el periodo 1994-1995, Mexicali, B.C., 19 de marzo de 1999.

autoridades del estado nombraron a los coordinadores académicos, quienes ya podían apoyarse en la estructura constituida para la consecución de las metas educativas del gobierno estatal en los municipios.¹³⁴

Con la mencionada Coordinación para la Integración y Desconcentración Administrativa y Educativa (CIDAE), en 1998 inició un proceso de desconcentración general en la entidad y las autoridades educativas estatales comenzaron a delegar autoridad y responsabilidades hacia las delegaciones municipales del sistema educativo estatal. Se crearon, de hecho, dos nuevas figuras en la estructura organizativa del sistema en los municipios: los delegados, quienes son los responsables directos de la prestación de los servicios, y los coordinadores educativos, que se encargan de la organización, coordinación y dirección de las acciones educativas estratégicas, por conducto de los jefes de nivel de educación básica (Gómez-Morín, 2000).

La actual administración estatal (2002-2007) contempla promover en el mediano plazo una descentralización de facultades y funciones de las oficinas estatales hacia las instancias municipales del SEE, pues así como desde la Federación se *baja* a los estados, del estado también se pretende *bajar* a los municipios cada vez mayores responsabilidades y márgenes de autonomía en la toma de decisiones, por lo que la desconcentración inicialmente propuesta en el SEE sólo fue parte de un proceso que ahora se concibe más integralmente como una descentralización. Además, también se espera que sean los delegados municipales quienes definan los programas de apoyo que se ofrezcan en las escuelas bajo su jurisdicción. Actualmente, estos programas se definen a nivel estatal y después se implementan en las escuelas, asumiendo que éstas tienen necesidades homogéneas, lo que genera tensiones institucionales, ya que si bien existen escuelas que pueden cubrir sus necesidades con el monto programado de recursos, obviamente, hay otras que no.¹³⁵

A finales del 2005, el nombramiento del personal de apoyo ya era facultad de los delegados y los movimientos de los directivos de las escuelas se hacían en común acuerdo con el sindicato. Aunque la autoridad educativa estatal cuenta con un cierto margen de maniobra en la permuta de este tipo de personal, de manera general la decisión se toma en función de las condiciones particulares de cada escuela y de la

¹³⁴ *Idem.*

¹³⁵ Entrevista con David Reyes Yáñez, actual subsecretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California, Tijuana, B.C., 8 de diciembre del 2004.

situación en que se encuentre el directivo involucrado. Por ejemplo, en una escuela donde el director es conflictivo, la autoridad educativa lo puede cambiar unilateralmente, pero como existe el riesgo de que el sindicato se oponga a ello, es preferible darle responsabilidad y libertad al delegado para que analice la situación y decida lo procedente junto con la contraparte sindical.¹³⁶

Sin embargo, como sucede con la integración de los subsistemas educativos, la desconcentración administrativa y educativa hacia las delegaciones municipales del sistema educativo estatal también se ha enfrentado a diversas resistencias, principalmente por el temor de algunos funcionarios estatales del sistema de perder el control del proceso educativo en los municipios. Por ello, los promotores de la desconcentración buscaron convencer a los directivos del SEE, no sólo en reconocimiento a la experiencia acumulada y a las capacidades desarrolladas en los municipios, sino también porque la única manera de garantizar el éxito del proyecto de desconcentración y la consolidación de sus procesos es tener confianza en el personal de las delegaciones municipales y, por supuesto, darles capacidad de decisión para realizar las funciones transferidas.¹³⁷

A propósito, parece pertinente mencionar que en Tlaxcala hubo resistencias cuando se propuso en un anteproyecto de ley de educación —divulgado extraoficialmente en 1994— la posibilidad de que los ayuntamientos se hicieran cargo de los servicios educativos que se prestan en su territorio. Ante una propuesta que parecía más una descentralización política que una simple desconcentración administrativa, la burocracia del SNTE local se opuso porque la iniciativa implicaba la transferencia de la administración del personal y de los recursos a los gobiernos municipales. De haberse llevado a cabo, hubiera afectado a la burocracia sindical local, cuando menos, en los siguientes aspectos: *a)* se iba a debilitar la gestión (intermediación) de las secciones sindicales, al trasladar las oficinas administrativas a los municipios; *b)* se hubiera debilitado la unidad seccional del sindicato, pues a los titulares de la Secretaría de Educación Pública del Estado (SEPE) y de la Unidad de Servicios Educativos de Tlaxcala (USET) se agregarían los 60 nuevos coordinadores municipales, y *c)* a los jefes de sector y supervisores —miembros del sindicato y con puestos de mando en la burocracia educativa— se les hubiera lesionado en sus intereses al asignar las tareas propias de su cargo a los nuevos coordinadores

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ Entrevista con Francisco Salcedo, coordinador general para la Integración y Desconcentración Administrativa y Educativa del ISEP en el periodo 1998-2001, Mexicali, B.C., 3 y 4 de marzo de 1999.

municipales. Debido a las presiones de las secciones sindicales, la propuesta fue retirada, e incluso ni siquiera llegó a formalizarse (Veloz, 2003a: 352-360).

Planeación educativa

Un segundo elemento que se debe destacar entre los posibles componentes de una *nueva gestión* en el sistema educativo estatal es la planeación educativa. Entre los elementos que propone la literatura pertinente para caracterizar al nuevo enfoque de una planeación educativa en la que se considere la calidad y la equidad, además de los aspectos meramente cuantitativos (Psacharopoulos, 1985; Prawda, 1985), están: 1) el aprendizaje sistemático, que implica que el cambio educativo planificado será exitoso en la medida en que se plantee como un proceso de aprendizaje en el que se debe evaluar si la estrategia innovadora puede producir los resultados deseados y en el que se pongan a prueba las estrategias para implantar la innovación en otros sitios que enfrenten problemas similares; 2) la investigación y evaluación, pues la investigación educativa puede ayudar a los planeadores a entender qué es lo que hace que las escuelas sean efectivas y qué procesos y programas pueden adoptarse para mejorar su desempeño, así como la utilidad de la evaluación para conocer el grado de efectividad de los programas adoptados, y 3) el desarrollo institucional, ya que como los modelos de planeación más interactivos requieren del apoyo de estas estrategias, los planeadores deben incorporar, primero, un análisis de la capacidad de las organizaciones educativas en diferentes niveles para implementar las reformas, y segundo, un desarrollo institucional de su parte, el cual necesita estrategias para la asignación de recursos y autoridad en la toma de decisiones en los niveles más bajos de la jerarquía educativa (Verspoor, 1992: 26-35).

Debido a que parte de sus procesos se han fortalecido durante la década de los noventa, puede decirse que en Baja California se ha estado desarrollando una nueva planeación educativa, particularmente a partir de la primera administración panista. Puede decirse, no obstante, que desde antes de la alternancia política ya había un área de planeación en la Secretaría de Educación y Bienestar Social (SEBS) del gobierno del estado, la cual contaba con una Unidad de Planeación y Evaluación y otra de Estudios y Proyectos. En la normatividad respectiva se establecía que, por ejemplo, la Unidad de Planeación y Evaluación debía desarrollar actividades de planeación general y particular del sector educativo y realizar análisis y diagnósticos de los sistemas administrativos implantados en la secretaría (RISEBS, 1983). Sin

embargo, el personal adscrito a esta dependencia en realidad se dedicaba a la elaboración de manuales de organización e informes de gobierno, a la generación de estadísticas oficiales y al seguimiento de las acciones gubernamentales.¹³⁸ Una planeación llevada de esa manera poco podía aportar a la toma de decisiones en materia educativa, lo que tuvo por consecuencia que no se contara con un programa regular de mantenimiento, rehabilitación y equipamiento de las escuelas y que las de nueva creación crecieran anárquicamente.¹³⁹

Ante esta situación y para que contribuyera más consistentemente a las tareas de gobierno, a principios de la administración rufista se adoptó un nuevo enfoque en la planeación educativa, que incluía una planeación participativa tanto para el desarrollo regional como para la orientación de la acción educativa. A partir de 1992, la gestión descentralizada en el ámbito educativo, con un gobierno al mando de ambas ramas del sistema (la estatal y la federalizada), permitiría elaborar una política educativa más integral, al menos en educación básica. El gobierno del estado estaría en condiciones de planear las actividades educativas y atender la demanda con una visión única y los recursos disponibles ya podrían distribuirse más equitativamente entre las escuelas estatales y federalizadas. La descentralización favorecería un uso más racional de los recursos en educación, principalmente porque ya no se iban a duplicar las escuelas en la misma colonia o manzana, como sucedía antes. También iba a ser posible darle un mejor mantenimiento a las escuelas por igual, ya que antes las escuelas federales eran mejor atendidas que las estatales, pues debido a que el gobierno del estado destinaba un alto porcentaje de su gasto al pago de la nómina del magisterio estaba seriamente limitado al respecto; en cambio, el gobierno federal tenía —como se verá más adelante— un mayor presupuesto de operación y contaba con el apoyo del Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas (CAPFCE), que se dedicaba exclusivamente a la construcción y mantenimiento de escuelas en el país.¹⁴⁰

En los primeros años de la administración rufista y debido a las dificultades para justificar la implantación del Programa de Reestructuración Administrativa, que se adoptó en las distintas áreas de la administración pública estatal —como se analizó en el tercer capítulo— en el ámbito educativo, en 1992 se creó el Departamento de

¹³⁸ Entrevista con Ana María Amador Mejía, coordinadora operativa del Proyecto Educativo en Baja California en el periodo 1994-1995, Mexicali, B.C., 28 de marzo de 2003.

¹³⁹ *Idem.*

¹⁴⁰ Entrevista con Marco Antonio Esponda Gaxiola, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1991-1995, Mexicali, B.C., 20 y 26 de agosto de 1999.

Microplaneación en la SEBS, a fin de tener elementos y visión en la toma de decisiones pertinentes a los cambios y nuevos retos impuestos a la planeación educativa en la entidad.¹⁴¹ Posteriormente, en 1994, a fin de adecuar la estructura organizativa a la revitalización de la planeación educativa, se creó la Dirección de Planeación e Infraestructura en la SEBS, desahogando de las funciones de planeación a la antigua Dirección de Planeación y Administración, que se volvió a denominar Dirección de Administración, como se llamaba hasta 1992. Sin embargo, en ésta se quedó el Departamento de Planeación y Evaluación y se agregó el de Participación Social Educativa, cuando lo más lógico hubiera sido que estas dependencias se incorporaran a las direcciones respectivas. La Dirección de Planeación e Infraestructura fue conformada por dos dependencias que se desprendieron de la Dirección de Administración y se le agregó un Departamento de Programación y Evaluación y otro de Infraestructura y de Servicios, además del Departamento de Promoción y Fomento, que se le quitó a la Dirección de Participación Social. Las dependencias a cargo de ésta se redujeron a tres (compárese los organigramas 8, 9 y 10 del anexo I). Con estas acciones se buscaba tener una visión más integrada de las áreas de planeación, ya que había mucha dispersión al respecto.¹⁴²

En consonancia con los cambios institucionales, en la década de los noventa se llevaron a cabo dos ejercicios interesantes de planeación educativa en la entidad. El primero se realizó entre 1993 y 1995, y su principal producto fue el Proyecto Educativo. Una Realidad en Baja California. El ejercicio del cual se derivó este documento puede considerarse como una innovación en la gestión educativa, pues además de involucrar a diversos sectores sociales en el diagnóstico educativo en que se basó, en él se utilizó la metodología de la *planeación participativa*, diseñada por un grupo de consultores privados que fueron contratados para ello (López, 1995).¹⁴³

¹⁴¹ Entrevista con Ana María Amador Mejía, coordinadora operativa del Proyecto Educativo en Baja California en el periodo 1994-1995, Mexicali, B.C., 28 de marzo de 2003.

¹⁴² *Idem.*

¹⁴³ Desde la perspectiva de la administración rufista, los esquemas preexistentes de planeación del desarrollo le daban a "las autoridades una posición central que terminaba por *simular* la participación de las organizaciones y de los ciudadanos formalmente convocados a la discusión de los programas y proyectos, pero limitados a ser meros espectadores de un mecanismo de validación con rasgos autoritarios" (LEGBC, 1996: 207), por lo que se propuso una nueva forma de validación social de los programas de gobierno, que se denominó "planeación participativa". Ésta tendría por objetivo crear "las bases necesarias para propiciar el desarrollo ordenado de la entidad (...) con la participación de todos los grupos sociales del estado (...), tanto en la identificación de acciones como en el establecimiento de fórmulas para que (dichos) (...) grupos intervinieran en la consecución de los objetivos y metas de la planeación" (LEGBC, 1996: 208). En el caso particular de la planeación

Asimismo, los programas específicos derivados del Proyecto Educativo comenzaron a aplicarse paulatinamente en las escuelas públicas de la entidad, aunque con algunas limitaciones, ya que no todos los actores estaban en condiciones de asimilarlos rápidamente (Gómez-Morín, 2000: 799).¹⁴⁴

El segundo ejercicio de planeación, por su parte, tuvo dos fases: 1) entre 1996 y 1997 se llevó a cabo una amplia consulta ciudadana para la elaboración del programa educativo de la nueva administración estatal (1996-2001), en la cual se involucró masivamente a la sociedad y a las autoridades educativas: directores de escuelas, supervisores e inspectores,¹⁴⁵ y 2) después se reorganizó la información obtenida del “Diagnóstico sobre la Calidad de la Educación en Baja California”, realizado de manera conjunta por personal de la SEBS y del ISEP, lo que sirvió de insumo para la elaboración del Programa Educativo de Baja California. Prioridades 1998-2001 (Gómez-Morín, 2000: 800).

Como parte de los avances del mencionado proceso de integración de los subsistemas educativos, hacia finales de la segunda administración estatal panista (1996-2001) se creó la Dirección de Planeación Educativa Regional, cuya finalidad era contar con estructuras institucionales que apoyaran una planeación basada en sistemas de información y métodos avanzados y eficientes de diagnóstico y pronóstico del desarrollo educativo. A esta dirección se le ha encomendado la tarea

educativa, las autoridades se dieron a la tarea de adecuar el sistema a las necesidades educativas de la sociedad bajacaliforniana, en atención a los nuevos retos de fin de siglo, partiendo de la elaboración del Proyecto Educativo de Baja California a partir de una Consulta Diagnóstica Propositiva, que vinculó entre sí las observaciones y propuestas de la comunidad educativa y de la sociedad. Este proceso de planeación tuvo como características fundamentales: a) ser participativo y consensual, pues buscaba involucrar a la comunidad en todas sus fases; b) las personas que formaban parte del sistema educativo estatal tuvieron un lugar prioritario en su diseño, y c) se contó con el apoyo de asesores externos, quienes tuvieron la función de coordinación, asesoría y sistematización de la información, mientras que la toma de decisiones e implementación del programa correspondieron al gobierno del estado, a través de la Secretaría de Educación y Bienestar Social y del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos, y a la sociedad (López, 1995: 11-12).

¹⁴⁴ Entre los programas educativos derivados del Proyecto Educativo estuvieron: a) el Programa ARHMAR (Asignación de Recursos Humanos y Materiales a las Escuelas de Alto Riesgo), que fue un proyecto de investigación-acción en el que participaba un grupo interdisciplinario de especialistas en educación, en apoyo a las escuelas primarias y secundarias con problemas de deserción y reprobación; b) el Programa FRHAPERMA (Programa de Formación de Recursos Humanos para la Actualización Permanente del Magisterio), cuyo objetivo era la realización de acciones en el corto y mediano plazos, que permitieran avanzar con todos los protagonistas del proceso educativo en la tarea común de formar integralmente a los niños; c) el Programa Escuela para Padres, que realizaba acciones en apoyo directo a los padres en su corresponsabilidad en la educación de sus hijos, y d) programas extraescolares: Talleres para la Excelencia Educativa del Magisterio, Educación para la Vida Participativa, Incorporación Juvenil, entre otros, que tenían por objetivo promover el fortalecimiento de los valores, encaminándose a la formación integral del educando, del docente en servicio y de la comunidad educativa (PEBC, 1995).

¹⁴⁵ Entrevista con Virgilio Muñoz Pérez, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1995-1998, Tijuana, B.C., 18 de abril de 1999.

de promover el crecimiento armónico del sistema de educación básica, mediante procesos de microplaneación y estadística encaminados a anticipar las necesidades de los planteles educativos, así como dar seguimiento a los diferentes programas de construcción, mantenimiento y equipamiento en educación básica. Al respecto, cabe mencionar que a través del Sistema de Planeación Cartográfica Digital (GEOSEP), administrado por esta dirección, se realizan los estudios de factibilidad para la creación de nuevos planteles escolares, lo cual permite utilizar diferentes bases de datos —poblacionales, educativos, de salud, etc.— y combinarlos en un mapa digital, para tener una visión más amplia sobre el contexto socioeconómico de las localidades que demandan servicios educativos, y hacer así un uso más racional de los recursos y evitar la duplicidad en la construcción de los planteles (González A., 2000: 155-156).

En la actualidad se cuenta con un modelo de planeación único, tanto organizacional como programáticamente, que se sustenta en un trabajo más coordinado y en un esfuerzo más serio de análisis sobre la demanda educativa. La nueva planeación educativa comprende las siguientes fases y procesos: a) la microplaneación, que sirve de sustento al análisis de las necesidades de construcción de la infraestructura educativa en la entidad y que es el proceso que inicia las demás fases; b) la planeación de recursos humanos, donde se hacen los análisis necesarios acerca de la necesidad de contar con determinada cantidad de personal con un perfil específico, y c) la presupuestación de recursos, que es el proceso que hace compatible la atención de las necesidades con la asignación de recursos.¹⁴⁶

Sin embargo, el cambio de una administración a otra ha impedido la conformación de un cuerpo especializado de personal que le dé continuidad a los planes y programas desarrollados. Éste es un problema general de la administración pública en los distintos niveles de gobierno (Guillén, 1992), pues cada vez que llega un nuevo titular comienza a desplazar a los cuadros directivos puestos por su antecesor para colocar a sus propios directores y coordinadores de área. De alguna manera ello es entendible, ya que el titular recién nombrado busca contar con gente de su entera confianza para poder atender adecuadamente sus responsabilidades. Pero las implicaciones de la rotación del personal directivo van más allá de un simple cambio de personas, pues los que llegan generalmente traen ideas preconcebidas que no siempre les permiten valorar lo realizado, sino que muchas veces se comienza

¹⁴⁶ Entrevista con Óscar Ortega Vélez, coordinador estatal de Planeación Educativa del SEE de Baja California en el periodo 2003-2004, Mexicali, B.C., 17 de enero de 2005.

a hacer todo de nuevo.¹⁴⁷ El área de planeación del sistema educativo estatal ha sido particularmente sensible a este tipo de rotaciones, y en los primeros tres años de la actual administración estatal (2002-2007) ya ha habido dos coordinadores estatales de planeación educativa y está por nombrarse al tercero.

Participación social

Un último aspecto que se debe destacar de la nueva gestión educativa es la promoción de la participación social¹⁴⁸ en los espacios educativos, que ya se venía realizando desde principios de la administración rufista pero que a partir de la descentralización educativa ha cobrado mayor impulso y se comienza a realizar bajo reglas más precisas. La literatura relativa al tema señala que en el ámbito de la educación la participación social puede asumir las siguientes formas: a) el apoyo a la labor pedagógica tanto de la escuela como de los maestros (por ejemplo, cuando se les permite a los distintos actores sociales no sólo opinar sino también decidir en torno a la formulación de los planes y programas educativos); b) el financiamiento social alterno, cuando padres de familia, asociaciones, fundaciones y otros actores sociales contribuyen en el funcionamiento y mejoramiento de las escuelas con aportaciones, que pueden ser en especie, dinero, trabajo y servicios, en forma esporádica e informal, e incluso el sostenimiento total de las escuelas con fondos aportados por la comunidad, y c) formas de contribución social a la gestión educativa, que pueden incluir desde la cooperación en la realización de tareas y la participación en la planeación y desarrollo de los proyectos hasta acciones más comprometidas con la dirección de las escuelas (Veloz, 2003b: 109).

En Baja California, la Dirección de Fomento Educativo de la SEBS —que existía desde 1990— fue renombrada como Dirección de Participación Social en 1994, y debido a la ausencia de una normatividad que regulara adecuadamente tanto la promoción de la participación social como el funcionamiento de las organizaciones sociales interesadas, la autoridad educativa estatal emitió los “Lineamientos

¹⁴⁷ Entrevista con Ana María Amador Mejía, coordinadora operativa del Proyecto Educativo en Baja California en el periodo 1994-1995, Mexicali, B.C., 28 de marzo de 2003.

¹⁴⁸ En términos generales, la participación social puede definirse como un recurso de la gestión pública que implica la intervención de diversos actores sociales en las distintas fases del proceso de gobierno para que los intereses y necesidades de la comunidad se incluyan en la agenda gubernamental (Veloz, 2003b: 91). Por otro lado, en la Ley General de Educación —publicada en 1993—, se propone que a través de la participación social en la educación se buscan los siguientes objetivos: a) desplegar la energía social para el enriquecimiento de la educación y b) eliminar la intermediación burocrática entre los actores del proceso educativo para una comunicación más directa y fluida entre alumno, maestro, escuela y comunidad (LGE, 1993).

Generales para la Creación y Operación de los Consejos de Participación Social en la Educación” y su respectivo “Manual de Operación”, que por cierto ya fue publicado oficialmente como reglamento en marzo de 2003.

Con la promulgación de la nueva Ley Estatal de Educación, en septiembre de 1995, se instituyó como mandato jurídico la obligación del gobierno estatal de promover la participación social educativa, ya que en esta ley no sólo se retomaron íntegramente los mencionados “Lineamientos Generales”, sino que también se contempló la creación de los Consejos Escolares, los Consejos Sectoriales o Delegacionales, los Consejos Municipales y el Consejo Estatal de Participación Social en la Educación (LEEBC, 1995). Estas figuras se sumaron a las ya existentes Asociaciones de Padres de Familia para conformar una amplia red de colaboración entre el gobierno y la sociedad en la tarea educativa (TE-ANMEB, 1999). En el reglamento respectivo los consejos se definen como órganos consultivos, de orientación, colaboración y apoyo a la autoridad educativa, con la función de promover la participación social para elevar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios educativos, inducir la corresponsabilidad de los actores involucrados y mejorar la infraestructura de las escuelas (RCPSE, 2002).

Los padres de familia siempre habían colaborado con la escuela en beneficio de la educación de sus hijos, pero su participación sólo se limitaba a la organización de actividades para la recaudación de fondos, ya que no había programas institucionales que fomentaran otras formas de participación —entre las que se mencionan algunas más arriba—, y si las había no las conocían o no tenían interés en ellas. Ante esta situación, las sucesivas administraciones panistas han impulsado varios programas tendientes a promover una mayor participación social, y en particular la participación de los actores más directamente vinculados con el tema educativo. Entre esos programas cabe mencionar los siguientes: a) el Programa de Vinculación Social, con el que se ha buscado echar a andar los Consejos de Participación Social, con la idea de trascender la estrecha visión que imperaba en el sector educativo de que los padres de familia sólo deben cooperar económicamente con la escuela de sus hijos; b) el Programa Escuela para Padres, con el que se busca capacitar a los padres de familia para que participen contando con más información en el proceso de educación de sus hijos; c) el Programa de Desarrollo Integral del Alumno, orientado a los alumnos de secundaria y que incluye temas de interés propios de su edad y para prevenir el riesgo de que adopten conductas delictivas, y d)

el Programa de Formación de Valores, mediante el cual se busca promover los valores de manera integral tanto entre maestros y padres de familia como entre los propios educandos.¹⁴⁹

También cabe mencionar que en el sistema educativo estatal se cuenta actualmente con una Coordinación Estatal de Participación Social Educativa, la cual brinda apoyo institucional a la participación social en los siguientes aspectos: a) capacita a los distintos actores de la arena educativa local: padres de familia, empresarios, medios de comunicación, etc., para que participen con mayor conocimiento de causa y mejor motivados en los procesos educativos; b) sirve de enlace institucional entre los consejos y las organizaciones que pueden proveer de recursos para el financiamiento de los proyectos escolares, y c) pone en marcha programas específicos orientados a incentivar y fortalecer la participación social, como, por ejemplo, los programas de Cultura y Economía de la Legalidad y de Escuela para Padres.¹⁵⁰

A decir de los funcionarios responsables, en la promoción de la participación social se ha invertido mucho esfuerzo, aunque con resultados no del todo satisfactorios. Un ejemplo de ello es que hasta siete años después de que se firmara el ANMEB fue cuando se instaló el Consejo Estatal de Participación Social en Baja California, a diferencia de lo ocurrido en estados como Campeche, Chihuahua y Guerrero, entre otros, donde sus respectivos consejos estatales se instalaron en 1993. Aunque hay que señalar que Nayarit, Quintana Roo y Zacatecas tardaron todavía más en formar su Consejo Estatal, ya que esta figura se constituyó allí hasta el 2000, mientras que en 14 estados todavía no se habían creado en junio de ese año (Veloz, 2003b).¹⁵¹ La tardía constitución de esta figura en Baja California se debió a que se quiso formar primero los consejos escolares, después los municipales, luego los consejos delegacionales, y por último el Consejo Estatal.¹⁵² Así, una vez constituidos los cinco consejos municipales y los 61 consejos delegacionales o sectoriales, finalmente se creó el Consejo Estatal en 1999.

¹⁴⁹ Entrevista con Genaro Gallardo, coordinador municipal de Participación Social Educativa del SEE de Baja California en Tijuana, Tijuana, B.C., 21 de marzo de 2005.

¹⁵⁰ *Idem.*

¹⁵¹ Estos estados son Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz.

¹⁵² Entrevista con María del Carmen Echeverría del Valle, coordinadora estatal de Participación Social Educativa del SEE de Baja California, Mexicali, B.C., 21 de enero de 2005.

Por otro lado, el avance en la constitución de los consejos municipales y escolares también era desigual en el resto del país, ya que hasta mediados del 2000 sólo Tamaulipas y Tabasco habían constituido esos consejos en todos sus municipios y escuelas, apenas en 10 estados se habían creado consejos municipales en el 100% de sus municipios y sólo ocho estados habían constituido consejos escolares en más del 80% de sus escuelas.¹⁵³ Además de la voluntad de las partes para crear los consejos, también hay que considerar que los esfuerzos dedicados a ello tienen como limitante la extensión geográfica de los estados y el número de sus municipios y escuelas. No es lo mismo constituir todos los consejos escolares en las 569 escuelas de Baja California Sur que en las 15,486 de Chiapas o crear los consejos municipales en los cinco municipios de Baja California que en los 570 de Oaxaca.

Cabe apuntar que cuando se constituyó el Consejo Estatal en Baja California, en 1999, todavía no se creaban en su totalidad los consejos escolares, ya que hasta ese año apenas se habían formado en el 53% de las escuelas de la entidad, e incluso en 2004 había registrados sólo alrededor del 46% de ellos, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro V.3
Consejos escolares registrados y escuelas de educación
básica de Baja California, 1994 -2004

Año	Consejos Escolares	Escuelas	% (CE/E)
1994	277	2,270	12.20
1995	1,143	2,347	48.70
1996	1,528	2,435	62.75
1999	1,381	2,611	52.89
2000	1,335	2,710	49.26
2001	1,867	2,763	67.57
2002	1,507	2,833	53.19
2003	1,350	3,011	44.84
2004	1,451	3,171	45.76

Fuente: Elaboración propia con base en información de informes de gobierno, Gobierno de Baja California, 1994 -2004.

Sin embargo, aun cuando estas acciones pueden ser significativas, todavía falta mucho por hacer en cuanto a atacar los problemas de fondo que limitan las posibilidades de que se concrete realmente una mayor y mejor participación social en

¹⁵³ Los 10 estados son: Baja California, Baja California Sur, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán; y los ocho estados son: Aguascalientes, Campeche, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Nayarit, Puebla y San Luis Potosí.

la educación, sobre todo en lo relativo a los consejos escolares. Los problemas más importantes que desde la perspectiva de los propios promotores gubernamentales inciden en ello son: 1) el rechazo de algunos docentes, por el temor de que los padres de familia pudieran influir en los aspectos educativos o hasta interferir en los asuntos laborales del trabajo docente; 2) el rechazo de ciertos directores de escuela, al pensar que, además de que pudieran incrementar su carga de trabajo, los consejos eventualmente pueden ampliar el ámbito de acción y las atribuciones de las asociaciones de padres de familia,¹⁵⁴ y 3) el rechazo de algunos líderes sindicales, al suponer que la creación de los consejos escolares podría ser la simiente de la “privatización” de la educación en la entidad (TE-ANMEB, 1999).

Además, en la propia sociedad existe una persistente indiferencia de muchos padres de familia que les impide involucrarse más directa y activamente en lo concerniente a la educación de sus hijos, pues muchos se acostumbraron a descargar sus responsabilidades en la escuela, colaborando tan sólo con su aportación económica y participando marginalmente en las ferias y festividades escolares, por lo que el mayor reto, tanto gubernamental como de la propia sociedad, sigue siendo motivar más la participación social en la educación. Quien fuera el primer secretario de Educación de la administración rufista, Rafael Ayala López, resumía lo anterior en las siguientes tareas: 1) cambiar la *prejuiciada* idea de muchos docentes de que una mayor participación social en la educación sólo puede obstaculizar su labor; 2) transformar la *equivocada* idea de muchos padres de familia de que las escuelas sólo sirven de espacios para el cuidado de sus hijos y no para su educación y formación para su futura vida social y para el trabajo, y 3) promover la cultura de la participación en la sociedad en general, a fin de contrarrestar la *arraigada* idea de que el gobierno tiene que hacerlo todo.¹⁵⁵

Mediante una mirada más actual sobre la participación social en el estado podemos identificar diversos procesos en marcha. Primero, que los consejos escolares comienzan a articularse crecientemente en torno a la idea de *proyecto escolar* —propuesta para todo el país—, que sirve de eje para la definición de las acciones y la búsqueda y aportación de los recursos necesarios para el financiamiento de sus acciones. Como procedimiento, cada participante presenta el problema que

¹⁵⁴ Entrevista con Jesús Ortiz Figueroa, coordinador estatal de Participación y Formación Ciudadana del SEE de Baja California en el periodo 2001-2003, Tijuana, B.C., 20 de octubre de 2002.

¹⁵⁵ Entrevista con Rafael Ayala López, secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno de Baja California en el periodo 1989-1991, Mexicali, B.C., 27 de agosto de 1999.

desde su perspectiva se debe atender en el siguiente ciclo escolar y se establece una bitácora de prioridades. Tanto en este proceso como en el desarrollo del proyecto, se establece una estrecha colaboración entre los padres de familia y la mesa directiva. Los recursos para el financiamiento del proyecto escolar se pueden *bajar* del sistema educativo estatal y de las instituciones de desarrollo social de los gobiernos estatal y municipales y complementarse con las aportaciones de los propios beneficiarios. Cabe mencionar que incluso entre los propios consejos se dan formas complementarias de apoyo mutuo que han permitido hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles.¹⁵⁶ La autoridad educativa también ha ido equilibrando durante los últimos diez años la presencia del gobierno y la representación social en la integración de los consejos, sobre todo en los municipales y delegacionales, pues si bien en los primeros años era mayor la presencia del gobierno que la social, actualmente la representación de ambos actores es más equitativa.

Por último, la participación social educativa ha implicado un proceso de aprendizaje mutuo entre el gobierno y la sociedad. Al principio, ni el propio gobierno sabía exactamente qué hacer, aunque por ley debía proponer las acciones que se habrían de emprender; pero conforme transcurre el tiempo la ciudadanía participa cada vez más y comienza a asumir una función de vigilancia y fiscalización para que las acciones propuestas se lleven a cabo y, sobre todo, que los recursos se utilicen realmente para lo que fueron asignados, obligando al gobierno a redefinir su función en el proceso. Además, muchos padres de familia ya tienen un diálogo más directo con los maestros y las autoridades educativas, y opinan y tratan de hacer aportes para la mejora del proceso educativo, a diferencia de cómo ocurría en tiempos no muy lejanos, cuando la participación social asumía formas más simples, como vender boletos o “tacos de machaca” para proveer fondos a la escuela. Esto ha obligado a los maestros y directivos escolares que inicialmente se resistían a la participación social a modificar su actitud.¹⁵⁷

En resumen, el cambio de un enfoque inicial de desconcentración a otro más amplio de descentralización de los servicios educativos hacia las delegaciones municipales del SEE puede indicar que el aterrizaje del ANMEB ha ido permeando el proceso de desconcentración-descentralización promovido por las tres sucesivas

¹⁵⁶ Entrevista con María del Carmen Echeverría del Valle, coordinadora estatal de Participación Social Educativa del SEE de Baja California, Mexicali, B.C., 21 de enero de 2005.

¹⁵⁷ *Idem.*

administraciones panistas en el estado. Por su parte, la promoción de la participación social y, sobre todo, los procesos desatados en el funcionamiento real de los consejos escolares muestran que el proceso que se inició con la descentralización educativa de 1992 también va cuajando poco a poco en la entidad. El proceso que parece avanzar más lentamente es el relacionado con la planeación educativa, pues los esfuerzos del gobierno estatal al respecto por momentos parecen responder más a los tiempos y lógica de la propia administración estatal que a los de la descentralización, aunque se debe señalar que ésta ha generado las condiciones institucionales para una planeación conjunta de los subsistemas educativos en proceso de integración.

4. Descentralización y financiamiento educativo en Baja California

En esta última sección del capítulo se analizan los datos disponibles sobre el gasto y la inversión educativa, con la intención de identificar los elementos que permitan tener una visión general de las principales características y tendencias del financiamiento educativo en Baja California durante la década de los noventa. También se busca identificar algunas tensiones financieras que enfrenta el sistema educativo estatal (SEE) a raíz de la descentralización educativa y en el contexto de los conflictos que surgieron entre los actores de la arena educativa, como consecuencia de la alternancia política en el gobierno del estado. Para ello, el análisis se realiza en dos periodos: *a)* el que va de 1990 a 1995, del que se destacan algunas características financieras de la gestión educativa del primer gobierno panista de Baja California, y *b)* el que cubre de 1996 a 2003, que abarca la segunda administración panista y parte de la tercera, y del que igualmente se identifican algunas características y tendencias del financiamiento educativo.

De la confrontación a la persuasión en el debate fiscal en Baja California

Como se analizó en el tercer capítulo, el gobernador Ruffo fracasó en su intento por demostrar el trato inequitativo que en su opinión recibía Baja California en la distribución que hacía el gobierno federal de los recursos fiscales participables y también que esos recursos eran insuficientes para el financiamiento de los programas y acciones gubernamentales, debido a que un alto porcentaje del gasto estatal se destinaba a la educación.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Por cierto, la siguiente administración estatal panista (1996-2001) mantuvo la perspectiva de que el persistente déficit de las finanzas públicas estatales se debía en gran parte a la “alta carga educativa”

Si bien históricamente el sector educativo ha absorbido una parte significativa del gasto estatal, esta circunstancia no había representado un problema que preocupara seriamente a las autoridades financieras del estado, ya que los recursos adicionales que se requerían para ello casi siempre los negociaban de manera extraordinaria el gobierno federal y el estatal, con la participación de los líderes nacionales y locales del SNTE.¹⁵⁹ Sin embargo, con la llegada del gobierno panista las negociaciones para los recursos se complicaron, principalmente porque la alternancia política implicó que ya no funcionaran las antiguas reglas corporativas priístas que coordinaban la interacción entre los actores federales y estatales. En consecuencia, los actores involucrados retomaron las reglas formales del federalismo en sus negociaciones, las cuales idealmente definen un trato igualitario entre las entidades federativas en la distribución de los recursos. De lo anterior se puede inferir que posiblemente un costo político inmediato de la alternancia haya sido que ahora los actores locales debían recurrir a sus propios recursos políticos y técnicos para convencer a sus homólogos federales acerca de la necesidad de tener recursos extraordinarios para la entidad, por ejemplo para educación, ya sin la intermediación corporativa. La batalla del gobierno de la alternancia por más recursos se dio, así, en un nuevo escenario de *normalización* política e institucional de las relaciones intergubernamentales, distorsionadas hasta entonces por el filtro corporativo.¹⁶⁰

El debate fiscal intergubernamental en Baja California se desarrolló en un ambiente de confrontación entre el gobierno del estado y el federal, y las discusiones entre las nuevas autoridades estatales y los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) del gobierno federal fueron ríspidas. Una de las razones fue que mientras a los estados con mayor rezago educativo se les seguía apoyando con los mayores recursos, a los estados que ya no tenían problemas de ese tipo,

que tenía la entidad. En el diagnóstico hecho por la autoridad educativa estatal al respecto se apunta que, mientras que en 1996 el resto de las entidades federativas aportaron en promedio alrededor del 21% de sus recursos propios a la educación, Baja California destinó a ese rubro cerca del 50%. También sobresalieron el Estado de México, Jalisco y Chiapas, con alrededor del 42, el 38 y el 36%, respectivamente (GEBC, 2004).

¹⁵⁹ No debe extrañarse que los líderes sindicales también intervinieran en la negociación de los recursos, ya que, además de que la mayor parte de éstos se iban al pago de salarios y prestaciones del magisterio estatal —como se verá más adelante—, la intervención de los líderes también era parte de la tradición en las negociaciones corporativas entre actores nacionales y locales con afinidades partidistas.

¹⁶⁰ Con la llegada del PAN al gobierno de Baja California en 1989 se rompió el vínculo partidista entre los actores gubernamentales federales y estatales, y desde entonces sus relaciones se desarrollaron en un nuevo esquema de interacción e interlocución, lo que puede caracterizarse desde la perspectiva de la transición política, como el retorno a la vigencia de las reglas formales e institucionalizadas en las relaciones intergubernamentales y como una desactivación progresiva de los códigos de la intermediación corporativa (Guillén, 1993a).

como Baja California, ya no se les brindaba apoyo, pues según las autoridades federales ya no lo necesitaban. Para la autoridad educativa estatal esto era injusto, pues si la entidad ya no tenía problemas de rezago educativo era precisamente porque históricamente el gobierno del estado ha destinado un alto porcentaje de su gasto a atender la creciente demanda educativa, derivada de la gran afluencia de migrantes del interior del país hacia el estado, como ocurre en el resto de los estados fronterizos (Corona, 2006).¹⁶¹

Sin embargo, cabe mencionar que la estrategia de confrontación adoptada por Ruffo no fue retomada por la siguiente administración estatal, encabezada por Héctor Terán Terán. Emulando, quizás, a su homólogo chihuahuense, quien también había adoptado una estrategia parecida (Rodríguez, 1994), el gobernador Terán prefirió seguir una ruta más conciliatoria en la búsqueda de mayores recursos para la entidad, y por ello tuvo mejores resultados que su antecesor. El reclamo del gobierno bajacaliforniano fue atendido en parte con la creación, en 1998, de los *Fondos de Aportaciones Federales a las Entidades Federativas y Municipios* en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), mediante los cuales desde entonces a la fecha Baja California ha recibido más recursos tanto para educación como para otras áreas de promoción del desarrollo y bienestar social.

Por otra parte, debido a que en varios estados seguía existiendo el problema de que se invertía poco en otros rubros del gasto público, como obras de infraestructura, equipamiento en seguridad pública, entre otros, porque la mayor parte del gasto estatal se destinaba a educación, como sucedía en Baja California, las autoridades de este estado plantearon la necesidad de que se creara un fondo especial en apoyo a estas entidades. El gobierno del estado cabildeó con los diputados federales la asignación de recursos extraordinarios para este propósito, y al sensibilizarse del problema los diputados crearon en el PEF del 2000 el *Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de Entidades Federativas* (PAFEF). En el reparto de los recursos bajo este programa, el Estado de México, Nuevo León y Baja California fueron las entidades más beneficiadas, ya que de los 6,870 millones de pesos aprobados para el programa en 2001, tan sólo a Baja California le tocaron 383 millones de pesos, lo que representó el 5.57% del total. Aunque por tres años consecutivos los legisladores federales tuvieron que imponérselo al presidente de la

¹⁶¹ Entrevista con Víctor Adán López Camacho, secretario de Planeación y Finanzas del gobierno de Baja California en el periodo 1996-2001, Tijuana, B.C., 8 de abril de 2003.

República en su presupuesto de egresos, para 2004 tales recursos ya se programaron en forma normal. Las autoridades locales se adjudican este logro como parte de su larga lucha por obtener más recursos dentro del federalismo fiscal en México.¹⁶²

De esta manera, aunque el desequilibrio financiero no es un problema exclusivo de Baja California, las autoridades estatales supieron ligarlo al problema de su excesivo gasto educativo y al debate sobre lo que consideraban un reparto desigual de los recursos fiscales participables entre las entidades federativas. Al hacer público el debate, se superó en algo la discrecionalidad con que se asignaban los recursos y las relaciones entre las autoridades federales y estatales se fueron reencauzando en el marco institucional, lo que puede considerarse como un efecto positivo y de largo plazo de la alternancia política en las relaciones fiscales intergubernamentales en Baja California.

El gasto educativo en el estado

En este contexto es donde puede ser relevante el análisis del gasto educativo en el estado, no sólo porque se utilizó como base de la argumentación del gobierno rufista en el debate fiscal entre los gobiernos, sino también porque en los noventa al parecer sí absorbió una parte significativa del gasto público estatal. En ese sentido, en la información disponible se puede constatar que tanto el gasto total como el gasto educativo del estado muestran a precios constantes del 2000 una tendencia regular a la alza hasta 1994, y que quizá los recursos gastados por la administración rufista en educación —por conducto de la Secretaría de Educación y Bienestar Social (SEBS)— crecieron más rápidamente que los recursos del gasto total del estado, pues mientras que los últimos tuvieron un crecimiento acumulado del 26% entre 1990 y 1994, los primeros se incrementaron 76% en el mismo periodo. Ambas variables aumentaron a una tasa anual promedio de 4.86 y 12.27%, respectivamente, en ese lapso. Por otro lado, el gasto educativo del estado (en este caso sólo se considera el presupuesto ejercido por la SEBS) representó un 42% del gasto total del gobierno estatal en 1990 y fue de un poco más de 58% en 1994, como se puede observar en el cuadro V.4.

En 1995 y 1996, tanto el gasto total como el educativo cayeron sensiblemente en la entidad y en el país, debido a los efectos inflacionarios de la fuerte devaluación del peso frente al dólar de diciembre de 1994 y la subsecuente crisis económica. No

¹⁶² *Idem.*

obstante, desde 1997 ambos conceptos empezaron a crecer de nuevo, y en 1998 recuperaron sus niveles de 1994. Ahora el gasto total aumentó más rápidamente que el educativo, ya que en sólo tres años (de 1998 a 2000) se incrementó en 46%, mientras que el segundo rubro sólo lo hizo en 17%, como se muestra en el mismo cuadro V.4. Tal vez valga subrayar que a pesar de la crisis de 1995 y 1996 en esa década el gasto total creció a una tasa promedio de 7.13% anual y el gasto educativo lo hizo en un 8.32%.

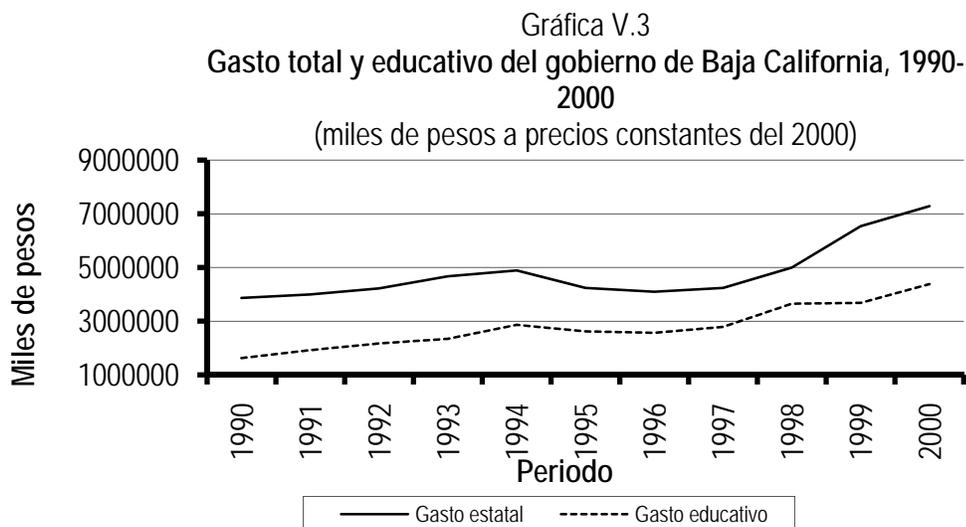
Cuadro V.4
Gasto total y gasto educativo del gobierno de Baja California, 1990-2000
(miles de pesos a precios constantes del 2000)

Año	Gasto total estatal/1	Crecimiento porcentual	Gasto educativo del estado/2	Crecimiento porcentual	% (GEE/GTE)
1990	3,864,059	-	1,623,951	-	42.03
1991	3,997,398	3.45	1,919,673	18.21	48.02
1992	4,217,990	5.52	2,169,990	13.04	51.45
1993	4,672,875	10.78	2,339,999	7.83	50.08
1994	4,887,100	4.58	2,861,261	22.28	58.55
1995	4,236,238	-13.32	2,620,281	-8.42	61.85
1996	4,097,834	-3.27	2,564,764	-2.12	62.59
1997	4,236,664	3.39	2,788,398	8.72	65.82
1998	4,994,918	17.9	2,992,124	7.31	59.90
1999	6,539,129	30.92	3,027,954	1.2	46.31
2000	7,283,189	11.38	3,488,694	15.22	47.90

Notas: /1, recursos del presupuesto autorizado del Poder Ejecutivo estatal; /2, recursos del presupuesto ejercido de la SEBS

Fuente: Elaboración propia con base en datos del cuadro 5 del anexo II.

En el cuadro V.4, también se observa que durante toda la década de los noventa, el gasto educativo del gobierno estatal más que se duplicó, pues de alrededor de 1,600 millones de pesos (constantes del 2000) en 1990 pasó a casi 3,500 en el 2000; a la vez, el gasto total estatal también se incrementó notablemente, al aumentar de alrededor de 3,800 millones de pesos, a un poco más de 7,200, es decir, un aumento acumulado de 89% entre 1990 y el 2000. En la gráfica V.3 se observa cómo crecieron ambas variables a lo largo del periodo de análisis:



Fuente: Elaboración propia con base en datos del cuadro 5 del anexo II.

Las fuentes estatales y federales del gasto educativo

El crecimiento del gasto total se explica en buena parte por el crecimiento del gasto educativo del estado, aunque su repunte a partir de 1998 se debe especialmente a un aumento extraordinario de recursos para seguridad pública y procuración de justicia entre 1998 y 1999 (que crecieron en poco más de 94%; para desarrollo urbano y social, en un 102%, y para salud, en cerca de 82%, entre otros) (González A., 1999), y que fueron canalizados por la Federación a Baja California a través de los *Fondos de Aportaciones Federales a los Estados y Municipios* del Ramo 33 del presupuesto federal. La Federación también ha apoyado al gobierno del estado con una transferencia directa de recursos extraordinarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público federal para aligerar la alta carga educativa que siempre ha tenido la entidad.¹⁶³ Entre 1993 y el 2003, estos recursos se acercaron al 16% en promedio del gasto de la SEBS, como se muestra en el siguiente cuadro:

¹⁶³ Entrevista con David Gutiérrez García, actual director de Estudios y Proyectos de la Secretaría de Planeación y Finanzas del gobierno de Baja California, Mexicali, B.C., 21 de enero de 2005.

Cuadro V.5
 Relación entre apoyos de la federación por alta carga educativa
 y gasto de la SEBS en Baja California, 1993 -2003
 (miles de pesos a precios constantes del 2000)

Año	Apoyo por alta carga educativa	Gasto SEBS	% ACE/GSEBS
1993	370,908	2,339,999	15.85
1994	428,859	2,861,261	14.99
1995	481,989	2,620,281	18.39
1996	464,112	2,564,764	18.1
1997	442,473	2,788,398	15.87
1998	427,480	2,992,124	14.29
1999	403,836	3,027,954	13.34
2000	605,710	3,488,694	17.36
2001	613,512	3,847,862	15.94
2002	584,130	4,124,429	14.16
2003	729,953	4,236,182	17.23

Fuente: Elaboración propia con base en información de: Secretaría de Planeación y Finanzas, Gobierno de Baja California, 1993 -2003.

El gobierno federal ha destinado de igual forma recursos —que antes eran federales— al sector educativo de Baja California a través del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos (ISEP). Por ello, sumados los recursos aportados por la SEBS y el ISEP, en realidad se gasta el doble de recursos de lo que siempre había publicitado el gobierno del estado como gasto educativo en la entidad. Como se observa en el cuadro V.6, el gasto de ambas instituciones ha crecido más o menos al mismo ritmo, y en promedio la SEBS ha gastado más que el ISEP, con el 51.7% y el 48.7%, respectivamente.

Cuadro V.6
 Total de recursos ejercidos como gasto educativo por la SEBS y el ISEP
 en educación básica en Baja California, 1993-2003
 (miles de pesos a precios constantes del 2000)

Año	Gasto SEBS	%	Gasto ISEP	%	Total
1993	2,339,999	53.64	2,022,207	46.36	4,362,206
1994	2,861,261	54.00	2,436,959	46.00	5,298,220
1995	2,620,281	53.78	2,251,646	46.22	4,871,927
1996	2,564,764	55.66	2,042,771	44.34	4,607,535
1997	2,788,398	51.06	2,673,038	48.94	5,461,436
1998	2,992,124	50.44	2,940,082	49.56	5,932,206
1999	3,027,954	49.61	3,075,214	50.39	6,103,168
2000	3,488,694	49.41	3,572,237	50.59	7,060,931
2001	3,847,862	50.54	3,765,915	49.46	7,613,777
2002	4,124,429	51.51	3,883,008	48.49	8,007,437
2003	4,236,182	52.21	3,877,108	47.79	8,113,290

Fuente: Elaboración propia con base en datos del cuadro 4 del anexo II.

Además, los recursos que el gobierno del estado destina al rubro educativo —como al resto de los rubros del gasto estatal— provienen en una proporción muy significativa de la Federación, como se verá más adelante, ya que sus ingresos propios siempre han sido inferiores a su gasto educativo (compárese los cuadros V.4 y V.7) y durante los años noventa contribuyeron en promedio sólo con el 42% de los gastos de la SEBS (compárese los cuadros V.6 y V.7). Por ello, sería pertinente revisar los ingresos del gobierno estatal para tener una idea más clara de dónde provienen los recursos destinados al gasto total y educativo estatal.

En el marco de los convenios de coordinación fiscal que se celebran cada año entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, el primero asigna recursos hacia Baja California por concepto de participaciones federales, así como a través de los siete fondos del Ramo 33, creados en 1998 como parte del Presupuesto de Egresos de la Federación.¹⁶⁴ Como se sabe, mediante estos fondos se transfieren los recursos federales comprometidos en los convenios de descentralización firmados en distintas fechas desde 1992 entre los gobiernos federal y estatal, los cuales se suman

¹⁶⁴ Para el 2000 estos fondos fueron: Fondo de Aportaciones para Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social — compuesto a su vez de dos subfondos: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FAISE) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)—, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y del Distrito Federal (FAFM), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) (González A., 2000: 398).

a los recursos propios del gobierno del estado para el financiamiento de sus acciones y programas orientados a la promoción del desarrollo y el bienestar social.

En el cuadro V.7, se puede observar que los recursos que provienen de las fuentes federales han representado la mayor parte de los ingresos estatales. Los recursos propios del gobierno estatal, aun cuando se han duplicado a lo largo de la década, paulatinamente fueron perdiendo importancia porcentual durante el periodo de análisis, ya que de representar cerca del 16% en 1990 bajaron al 13% en 2003.

Cuadro V.7
Ingresos propios, participaciones federales y recursos del Ramo 33
en Baja California, 1990 -2003
(miles de pesos a precios constantes del 2000)

Año	Ingresos propios	%	Participaciones federales	%	Ramo 33/1	%	Otros ingresos/2	%	Ingresos totales
1990	702,320	15.94	3,283,715	74.51			421,243	9.56	4,407,279
1991	702,627	14.07	3,431,992	68.73			858,961	17.20	4,993,580
1992	824,163	15.20	3,529,643	65.08			1,245,779	22.97	5,423,391
1993	791,870	13.87	3,442,711	60.32			1,472,719	25.80	5,707,299
1994	798,927	11.75	3,579,910	52.66			2,419,594	35.59	6,798,431
1995	811,105	14.77	3,615,573	65.86			1,063,505	19.37	5,490,183
1996	962,100	19.69	3,294,390	67.41			630,349	12.90	4,886,839
1997	1,033,896	19.00	3,672,218	67.47			736,385	13.53	5,442,499
1998	1,142,057	12.85	3,897,824	43.85	2,987,048	33.60	1,101,543	12.39	8,889,592
1999	1,230,294	12.26	3,838,552	38.24	3,949,367	39.35	1,024,755	10.21	10,037,009
2000	1,357,810	12.10	4,548,213	40.53	4,579,000	40.81	1,004,221	8.95	11,221,347
2001	1,522,452	13.27	4,106,169	35.80	5,237,328	45.66	604,236	5.27	11,470,185
2002	1,683,693	14.49	3,987,694	34.32	5,389,867	46.39	556,318	4.79	11,617,572
2003	1,776,549	13.08	5,193,515	38.23	5,668,530	41.73	946,224	6.97	13,584,818

Nota: /1, incluye los recursos transferidos hacia el estado a través de los siete fondos del Ramo 33; /2, incluye ingresos por deuda pública y proveedores, y aportaciones de beneficiarios

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los informes de gobierno, Gobierno de Baja California, 1990 -2003.

Por su parte, desde 1998, las participaciones federales comenzaron a perder importancia porcentual respecto a los recursos del Ramo 33 en la estructura de ingresos del gobierno del estado. Así, como se puede ver en el cuadro V.7, de constituir alrededor del 67% de los ingresos estatales en 1997, las participaciones federales ya sólo representaron un poco más del 43% en 1998 y bajaron a alrededor del 38% en 2003. Por el contrario, de significar cerca del 34%, los recursos del Ramo 33 aumentaron a un poco más del 41% en el mismo periodo.

Puede plantearse, así, que a partir de 1998 comienza a perfilarse una tendencia en la evolución de los ingresos del gobierno estatal en el sentido de que los recursos federales *no condicionados* (las participaciones federales) empiezan a perder importancia porcentual frente a los recursos *condicionados* (los provenientes de los fondos del Ramo 33). Visto desde la perspectiva del federalismo fiscal, si bien el gobierno federal ha ido transfiriendo cada vez mayores recursos a la entidad, esto se está haciendo a costa de una creciente limitación a la autonomía y discrecionalidad con que los gobiernos estatal y municipales pueden manejarlos. Además, en la gestión financiera intergubernamental persisten diversos problemas que generan tensiones en el sistema educativo estatal (SEE). Según el actual director de Presupuestos del SEE, Édgar Ponce Meza, a pesar de que la obligación del gobierno federal de entregar regularmente y de manera fluida los recursos para educación al gobierno del estado quedó formalmente establecida en el ANMEB, esto no se ha cumplido del todo, pues no sólo ha habido faltantes en los recursos ya pactados sino que también existen rezagos en su entrega. Por ejemplo, la autoridad estatal ha estado gestionando desde el 2000 una ampliación de los recursos comprometidos para la homologación de la prima de antigüedad entre los trabajadores estatales y federalizados, y hasta 2003 todavía se encontraba pendiente su aprobación, por lo que durante tres años consecutivos la autoridad federal no ha cumplido este compromiso. Este retraso genera tensiones en el SEE, ya que implica que no se disponga de recursos por alrededor de 33 millones de pesos y, sobre todo, que a los trabajadores no se les pague a tiempo.¹⁶⁵

La distribución del gasto educativo

Por otro lado, la capacidad institucional de un gobierno para el buen desempeño de sus funciones y tareas ya no depende sólo de que disponga de los recursos de manera creciente para ello, sino cada vez más de la forma en que los administre (Cabrero, 1997a). Al respecto, cabe mencionar que las sucesivas administraciones panistas en la entidad han tratado de racionalizar el uso de los recursos de que disponían para el financiamiento de sus acciones y programas de gobierno (PED, 1990; PED, 1996). Quien fuera secretario de Planeación y Finanzas de la segunda administración estatal panista (1996-2001), Víctor Adán López Camacho, mencionó al

¹⁶⁵ Entrevista con Édgar Ponce Meza, actual director de Presupuestos del SEE de Baja California, Mexicali, B.C., 23 de abril de 2003.

respecto que aunque gran parte de los recursos ya estaban comprometidos para los rubros *históricamente* más importantes, como educación y las participaciones a los municipios, hacia finales de ese periodo de gobierno se optó, aprovechando una mayor disponibilidad de recursos provenientes del Ramo 33, por reorientar el gasto público estatal hacia nuevos programas sociales y de obra pública, antes que pagar totalmente la deuda pública del estado.¹⁶⁶

Sin embargo, al interior del propio sector público pueden existir obstáculos estructurales para lograr una redistribución inter e intrasectorial más equitativa de los recursos, sobre todo buscando que el gasto público responda a las nuevas necesidades del desarrollo estatal, como se lo había propuesto inicialmente la administración rufista (PED, 1990). Cabe proponer, al respecto, que una reasignación del gasto educativo en Baja California se vería seriamente limitada por la estructura tan poco flexible de distribución de recursos que aquí se observa.

Tratando de acercarse al problema, se analiza primero la distribución de los recursos por niveles educativos. Como se puede observar en el cuadro V.8, si bien los gastos por educación básica aumentaron entre 1998 y 2003 en un 20%, su participación en el gasto educativo estatal bajó del 90 al 76% en el mismo lapso.¹⁶⁷ El incremento más acusado se dio en la educación superior, la que de recibir cerca del 8% del total de los recursos en 1999 pasó a percibir el 13% en 2003. Los saltos entre 1998 y 1999, en el caso de la educación media superior, y de 1999 al 2000, en la educación superior, se explican seguramente por la absorción que hizo el gobierno estatal de los gastos que antes eran sufragados por la Federación y que fueron regularizándose paulatinamente en la entrega de recursos a través de los fondos educativos del Ramo 33, ya que la transferencia más fuerte de recursos hacia la entidad comienza precisamente en 1998, cuando se crearon estos fondos (ver cuadro 7 en el anexo II).

¹⁶⁶ Entrevista con Víctor Adán López Camacho, secretario de Planeación y Finanzas del gobierno de Baja California en el periodo 1996-2001, Tijuana, B.C., 8 de abril de 2003.

¹⁶⁷ Las cifras de gasto destinado a educación básica reportadas en el cuadro V.8 no coinciden con la suma de los presupuestos de la SEBS y del ISEP del cuadro V.5 ni con las del cuadro V.9, porque en estos dos últimos se incluyen las transferencias que dichas instituciones destinan a otros niveles educativos y servicios.

Cuadro V.8
Distribución del gasto educativo en tres niveles educativos en Baja California, 1998-2003
(miles de pesos a precios constantes del 2000)

Año	Educación básica	%	Educación media superior	%	Educación superior	%	Otros servicios educativos/1	%	Total
1998	5,104,729	90.44	68,780	1.22	206,427	3.66	264,697	4.69	5,644,634
1999	4,762,764	81.02	209,498	3.56	460,322	7.83	445,738	7.58	5,878,321
2000	5,140,337	72.93	179,343	2.54	1,159,678	16.45	568,934	8.07	7,048,292
2001	5,511,951	74.44	304,108	4.11	1,053,153	14.22	534,872	7.22	7,404,084
2002	5,976,629	75.29	323,875	4.08	1,172,862	14.77	464,996	5.86	7,938,362
2003	6,106,984	76.13	316,778	3.95	1,101,762	13.73	496,600	6.19	8,022,124

Nota: /1, incluye recursos para educación inicial, especial y de adultos y para deporte, cultura y recreación

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los cuadros 1 y 7 del anexo II.

En la distribución del gasto por alumno en los tres niveles educativos, como se muestra en el cuadro V.9, en Baja California los gastos per cápita en educación básica crecieron ligeramente entre 1998 y 2003, ya que de 9,910 pesos en el primer año aumentó a 10,230 en el segundo, con un promedio de 9,760 pesos durante el periodo, cifras parecidas a las que se observan en el país, sobre todo entre el 2000 y 2003. Asimismo, aunque en la entidad el gasto por alumno en educación superior fue de 21,550 pesos en promedio, las cifras estuvieron por debajo de las que mostró el país en este mismo rubro.

Sorprende el gasto tan bajo por estudiante para educación media superior con relación tanto a los otros niveles educativos como al mismo nivel en el país. Por ejemplo, entre 1998 y 1999 (años en que no presentaron tanta diferencia) el gasto promedio por estudiante en educación superior fue de 7.03 pesos por alumnos y en educación media superior de 2.29, una cifra incluso muy inferior a la que se tuvo a nivel nacional en esos años, que fue de 10.62 para educación media superior y de 27.4 para educación superior (Fox, 2005).

Cuadro V.9
Distribución del gasto educativo por alumno en tres niveles educativos en el país
y en Baja California, 1998-2003
(pesos por alumno)

Año	Educación básica		Educación media superior		Educación superior	
	<i>Gasto por alumno en el país</i>	<i>Gasto por alumno en B.C.</i>	<i>Gasto por alumno en el país</i>	<i>Gasto por alumno en B.C.</i>	<i>Gasto por alumno en el país</i>	<i>Gasto por alumno en B.C.</i>
1998	6.20	9.91	9.70	1.15	26.30	4.37
1999	7.46	8.93	11.55	3.43	28.50	9.69
2000	8.36	9.39	13.00	2.87	34.10	24.34
2001	9.26	9.78	14.35	4.39	37.70	20.56
2002	9.80	10.33	15.30	4.34	40.30	21.97
2003	10.33	10.23	15.95	3.86	42.00	19.33

Fuente: Elaboración propia con base en información de: Fox, 2005 (para el país) y de los cuadros 1 y 7 del anexo II (para Baja California).

Asumiendo que los recursos ejercidos por la SEBS y el ISEP, respectivamente, se destinan en su mayor parte a la educación básica, sobre todo si se descuentan del total los recursos destinados a transferencias, se puede ver en el cuadro V.10 que un altísimo porcentaje se fue a servicios personales entre 1993 y 2003. Por sí solo, en ese periodo este rubro absorbió en promedio el 94.49% del gasto directo (total de los presupuestos de cada institución excluyendo las transferencias) de ambas dependencias.

Cuadro V.10
Distribución del gasto en la SEBS y el ISEP en Baja California, 1993-2003
(miles de pesos a precios constantes del 2000)

Año	Servicios personales	%	Gastos de operación	%	Otros/1	%	Total/2 (SEBS+ISEP)
1993	3,642,223	94.32	161,594	4.18	57,750	1.5	3,861,566
1994	4,439,713	95.56	149,211	3.21	57,048	1.23	4,645,973
1995	3,971,138	95.23	141,636	3.4	57,159	1.37	4,169,933
1996	3,882,805	94.64	158,203	3.86	61,767	1.51	4,102,775
1997	4,216,811	95.39	168,297	3.81	35,439	0.8	4,420,546
1998	4,642,532	94.58	170,846	3.48	95,220	1.94	4,908,598
1999	4,841,938	94.95	178,051	3.49	79,701	1.56	5,099,691
2000	5,292,878	93.49	190,794	3.37	177,539	3.14	5,661,212
2001	5,813,525	94.35	198,456	3.22	149,728	2.43	6,161,709
2002	6,153,107	93.88	189,182	2.89	211,598	3.23	6,553,887
2003	6,343,292	93.81	200,660	2.97	218,079	3.23	6,762,031

Notas: /1, incluye formación de capital y becas; /2, el total de los presupuestos de la SEBS y el ISEP, sin transferencias

Fuente: Elaboración propia con base en datos del cuadro 4 del anexo II.

Evidentemente, esto afecta al resto de los rubros de gasto educativo en la entidad, ya que en promedio a los gastos de operación sólo se les destinó el 3.38% y a los otros rubros (formación de capital y becas) el 2.13% del total de los recursos ejercidos por ambas instituciones, como se puede ver en el mismo cuadro V.10.

Las cifras de gasto por alumno observadas en la SEBS, inclusive, son casi el doble a las que se tienen a nivel nacional, pues, por ejemplo, entre 1998 y 2003 el promedio nacional fue de 8,560 pesos y en Baja California fue de 15,330 (compárese los cuadros V.9 y V.11). El gasto por alumno también tendió a aumentar más rápidamente en la SEBS que en el ISEP, pues mientras que el gasto per cápita en la primera era de 12 mil en 1993 y aumentó a 17 mil en 2003, en el segundo el gasto per cápita era de 8 mil y sólo aumentó a 10 mil pesos, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro V.11
Distribución del gasto educativo por alumno en la SEBS y el ISEP
en Baja California, 1993-2003
(miles de pesos a precios constantes del 2000)

Año	Gasto SEBS/1	Matrícula de educación básica (SEBS)	Gasto por alumno (SEBS)	Gasto ISEP/1	Matrícula de educación básica (ISEP)	Gasto por alumno (ISEP)
1993	1,985,276	166,854	12	1,876,291	225,962	8
1994	2,481,607	172,166	14	2,164,365	233,944	9
1995	2,296,420	176,451	13	1,873,513	245,672	8
1996	2,234,841	181,009	12	1,867,934	255,658	7
1997	2,417,303	187,092	13	2,003,244	265,312	8
1998	2,625,212	190,590	14	2,283,386	274,079	8
1999	2,689,331	195,279	14	2,410,360	283,994	8
2000	2,979,139	199,586	15	2,682,072	290,249	9
2001	3,266,827	208,034	16	2,894,882	296,892	10
2002	3,526,671	215,734	16	3,027,216	303,896	10
2003	3,688,989	222,070	17	3,073,042	313,767	10

Nota: /1, total del gasto de cada dependencia sin transferencias

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los cuadros 3 y 4 del anexo II.

La diferencia de alrededor de 60% en el gasto por alumno entre uno y otro subsistema es muy alta, aun si se considera que puede haber ligeras diferencias en las estructuras de gastos entre las distintas modalidades de educación básica, debido a una mayor matrícula en primaria que en secundaria o en ésta que en preescolar. También es significativo el hecho de que la diferencia no haya disminuido en el contexto de la administración conjunta de ambos subsistemas por el gobierno estatal,

como era de esperarse por la descentralización educativa, sino, al contrario, que se haya acentuado. Los factores causantes pueden ser múltiples, entre los que se analizan enseguida algunos de los probables.

Sin duda, la diferencia entre las dos instituciones se debe en gran parte a la diferencia en el número de alumnos por docente. Como se puede inferir de los datos del cuadro V.12, en la SEBS hay mayores gastos por alumno porque cada docente atiende a tres o cuatro alumnos menos que en el ISEP. Desde el punto de vista pedagógico, esto puede ser positivo, ya que permitiría atender a menos alumnos de mejor manera, pero también puede significar un mayor número de docentes que no trabajan frente a grupo, ya sea porque estén ocupando puestos administrativos en las escuelas o en otras dependencias de gobierno o están comisionados en el sindicato.

Cuadro V.12
Distribución de alumnos por docentes en la SEBS y el ISEP en Baja California, 1993-2003
(número de alumnos y de docentes)

Año	SEBS			ISEP		
	Matrícula/1	Docentes/1	Mat./Doc..	Matrícula/1	Docentes/1	Mat./Doc.
1993	166,854	7,376	23	225,962	8,237	27
1994	172,166	7,601	23	233,944	8,743	27
1995	176,451	7,812	23	245,672	8,924	28
1996	181,009	8,151	22	255,658	10,019	26
1997	187,092	8,323	22	265,312	10,034	26
1998	190,590	8,513	22	274,079	10,422	26
1999	195,279	8,728	22	283,994	10,811	26
2000	199,586	9,065	22	290,249	11,233	26
2001	208,034	9,416	22	296,892	11,584	26
2002	215,734	9,573	23	303,896	11,740	26
2003	222,070	9,875	22	313,767	12,134	26

Nota: /1, en cada caso, sólo se consideran la matrícula y docentes a cargo de cada institución

Fuente: Elaboración propia con base en datos del cuadro 3 del anexo II.

Otro factor importante es el gasto por docente. De acuerdo con la información que se presenta en el cuadro V.13, esta variable en el rubro de los servicios personales del gasto educativo es sensiblemente más alta en la SEBS que en el ISEP, con 300 mil y 215 mil pesos constantes del 2000 en promedio, respectivamente. Esta situación parece ser congruente con el hecho de que los docentes estatales tienen mejores

prestaciones económicas que los federales, como el mencionado sobresueldo del 20%, más días de aguinaldo y mayor prima vacacional que el promedio nacional.¹⁶⁸

Cuadro V.13
Distribución del gasto destinado a servicios personales por docente
en la SEBS y el ISEP en Baja California, 1993-2003
(miles de pesos a precios constantes del 2000)

Año	SEBS			ISEP		
	Gasto en servicios personales	Docentes/1	GSP/D	Gasto en servicios personales	Docentes/1	GSP/D
1993	1,892,211	7,376	257	1,750,012	8,237	212
1994	2,396,036	7,601	315	2,043,677	8,743	234
1995	2,210,571	7,812	283	1,760,566	8,924	197
1996	2,135,920	8,151	262	1,746,885	10,019	174
1997	2,337,223	8,323	281	1,879,588	10,034	187
1998	2,487,484	8,513	292	2,155,048	10,422	207
1999	2,564,776	8,728	294	2,277,162	10,811	211
2000	2,776,279	9,065	306	2,516,600	11,233	224
2001	3,070,422	9,416	326	2,743,103	11,584	237
2002	3,269,040	9,573	341	2,884,067	11,740	246
2003	3,417,199	9,875	346	2,926,093	12,134	241

Nota: I1, en cada caso, sólo se consideran los docentes a cargo de cada institución

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los cuadros 3 y 4 del anexo II.

Otro dato que se puede destacar del cuadro V.13 es que el gasto por docente en servicios personales ha aumentado más rápidamente en la SEBS que en el ISEP, pues en la primera de 257 mil pesos constantes del 2000 que era en 1993 aumentó a 346 mil en 2003, lo que significó un aumento acumulado en el periodo de casi 35%, mientras que en el ISEP era de 212 mil pesos en 1993 y aumentó a 241 mil en 2003, acumulando un aumento de alrededor de 14%. Eso confirma lo observado más arriba, es decir, que las diferencias en los gastos de personal aumentaron en lugar de disminuir, como hubiese sido deseable.

En contraste, el gasto de operación por alumno en la SEBS ha representado casi la mitad de lo que el ISEP ha destinado a ello, como se puede ver en el cuadro V.14. Al parecer, el mayor gasto de personal no permitió tener más recursos para la operación.

¹⁶⁸ Entrevista con Roberto Pérez de Alva, secretario general de la Sección 37 del SNTE en Baja California en el periodo 1992-1995, Tijuana, B.C., 8 de febrero de 2005.

Cuadro V.14
Distribución del gasto destinado a gastos de operación por alumno
en la SEBS y el ISEP en Baja California, 1993 -2003
(pesos a precios constantes del 2000)

Año	SEBS			ISEP		
	Gastos de operación (miles de pesos)	Matrícula/1	G.O./M. (pesos)	Gastos de operación (miles de pesos)	Matrícula/1	G.O./M. (pesos)
1993	44,914	166,854	269	116,679	225,962	516
1994	44,991	172,166	261	104,220	233,944	445
1995	40,429	176,451	229	101,208	245,672	412
1996	53,181	181,009	294	105,023	255,658	411
1997	59,098	187,092	316	109,198	265,312	412
1998	57,043	190,590	299	113,803	274,079	415
1999	60,594	195,279	310	117,458	283,994	414
2000	65,116	199,586	326	125,679	290,249	433
2001	72,186	208,034	347	126,271	296,892	425
2002	70,595	215,734	327	118,587	303,896	390
2003	67,406	222,070	304	133,254	313,767	425

Nota : /1, En cada caso, sólo se considera la matrícula a cargo de cada institución

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los cuadros 3 y 4 del anexo II.

Aunque en este rubro las dos instituciones paulatinamente se fueron acercando entre sí, las cifras en el ISEP tendieron más bien a la baja, pues de 516 pesos constantes del 2000 que se destinaba en este último en 1993, disminuyeron a 425 en 2003, lo que significó un descenso de 17.63% durante el periodo de análisis; en la SEBS, por su parte, de 269 pesos aumentaron a 304, representando un incremento de 13%, como se muestra en el cuadro V.14. Parece que en los gastos de operación —un rubro más flexible— fue posible instrumentar una política de integración gradual de los dos subsistemas en la entidad.

La inversión educativa en el estado

A diferencia del alto porcentaje que el gasto educativo representa del gasto total estatal, como se mencionó, los recursos invertidos por el gobierno del estado en educación han representado una proporción mínima de la inversión total realizada en la entidad, particularmente entre 1993 y 1995, cuando fue tan sólo de 3% en promedio, como se muestra en el cuadro V.15:

Cuadro V.15
 Comparativo entre gasto educativo total, inversión pública total e inversión educativa
 en Baja California, 1993-2000
 (miles de pesos a precios constantes del 2000)

Año	Gasto educativo en el estado/1	Inversión pública en el estado/2	Inversión educativa del estado	% (IEE/IPE)	% (IEE/GEE)
1993	4,733,114	1,943,947	64,837	3.34	1.36
1994	5,727,079	2,080,304	54,352	2.61	0.94
1995	5,353,916	1,137,236	35,912	3.16	0.67
1996	5,071,647	1,652,427	108,831	6.59	2.14
1997	5,903,909	1,820,237	115,536	6.35	1.95
1998	6,359,686	1,873,023	106,423	5.68	1.67
1999	6,507,004	1,925,808	151,877	7.89	2.33
2000	7,666,641	2,000,571	247,606	12.38	3.22

Nota: /1, suma de los presupuestos ejercidos por la SEBS y el ISEP, incluidas las transferencias y el apoyo extraordinario de la Federación por la alta carga educativa de la entidad; /2, incluye la inversión federal, estatal y municipal

Fuente: Elaboración propia con base en información de informes de gobierno, Gobierno de Baja California, 1993-2000 (para la inversión pública en el estado) y del cuadro 4 del anexo II (para el gasto educativo en el estado) y del cuadro 8 del anexo II (para la inversión educativa en el estado).

Entre 1995 y 1996 se observa un aumento espectacular de la inversión manejada por el gobierno del estado de alrededor de 203%, al crecer de cerca de 36 millones de pesos a precios constantes del 2000 a alrededor de 109 millones de pesos, principalmente porque a partir de 1996 el gobierno de Baja California comenzó a recibir (bajo el convenio de transferencia respectivo) los recursos que el gobierno federal ejercía, por conducto del Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas (CAPFCE), para la construcción, mantenimiento y equipamiento de los planteles de educación básica (PNF, 2000). En consecuencia, el porcentaje de la inversión educativa a cargo del gobierno estatal se incrementó en un poco más del doble con respecto a la inversión total ejercida en la entidad, de 3.16% en 1995 a 6.59% en 1996, como se puede observar en el mismo cuadro V.15.

Entre 1998 y el 2000 también hubo un crecimiento muy significativo de la inversión educativa de alrededor del 132%, al aumentar de un poco más de 106 millones de pesos constantes del 2000 a cerca de 248 millones de pesos, lo que se explica en este caso por la creciente transferencia de recursos por la vía del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) del Ramo 33 para infraestructura educativa. Cabe señalar, no obstante, que con relación al gasto educativo la inversión educativa del estado no representó más allá del 3.11%, que fue la más alta en el 2000, como también se puede ver en el cuadro V.15.

Fuentes y ejecución de la inversión educativa

Entre 1992 y 1995 la inversión educativa fue concertada en su mayor parte dentro del Convenio de Desarrollo Social (Codesol) y en una mínima proporción en el Programa Normal de Obras (Pron) del gobierno del estado.¹⁶⁹ Como se observa en el cuadro V.16, alrededor del 98% de los recursos fueron del Codesol en 1992 y un poco más del 89% en 1995; en el Pron sólo fue del 1.72 y del 10.95%, respectivamente.

Cuadro V.16
Distribución de los recursos federales y estatales por modalidad de la inversión educativa en Baja California, 1992-1999
(miles de pesos a precios constantes del 2000)

Año	Recursos federales								Recursos estatales		Total	% (RF+RE)
	Codesol/ 1	%	CAPFCE/ 2	%	FAM/3	%	Total	%	Pron/4	%		
1992	728	98.29					728	98.29	13	1.71	741	100.00
1993	648	99.84					648	99.84	1	0.16	649	100.00
1994	506	93.17					506	93.17	37	6.83	544	100.00
1995	320	89.05					320	89.05	39	10.95	359	100.00
1996	584	53.65	493	45.26			1,076	98.91	12	1.09	1,088	100.00
1997	433	37.45	658	56.93			1,090	94.38	65	5.62	1,155	100.00
1998	244	22.91			766	71.93	1,009	94.84	55	5.16	1,064	100.00
1999	67	6.33			873	82.45	940	88.78	119	11.22	1,058	100.00

Abreviaturas: Codesol = Convenio de Desarrollo Social; CAPFCE = Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas; FAM = Fondo de Aportaciones Múltiples; Pron = Programa Normal de Obras del gobierno del estado

Fuente: Elaboración propia con base en datos del cuadro 8 del anexo II.

Es evidente que estos porcentajes muestran la importancia que tenía el Codesol en esos años, como fuente de recursos para el financiamiento de la infraestructura educativa y dentro del propio federalismo educativo. No obstante, desde 1996, los recursos del Codesol comenzaron a perder importancia porcentual, hasta llegar a representar una proporción mínima del 6.33% en 1999, como se observa en el mismo cuadro V.16, debido al peso que tuvieron los recursos ejercidos por el CAPFCE en esos años. A partir de 1998 el CAPFCE deja de realizar inversión educativa y la mayor parte de los recursos federales fueron ejecutados ahora a través del Fondo de

¹⁶⁹ Si bien los recursos de inversión ejecutados en el marco del Codesol incluyen aportaciones de los tres órdenes de gobierno y de los beneficiarios, de acuerdo con la normatividad que reglamenta su funcionamiento, tales recursos pueden considerarse bajo la responsabilidad del gobierno federal, no sólo porque éste aporta la mayor parte de los recursos, sino también porque el esquema de aportaciones se concerta a partir de su convocatoria. Lo mismo sucede en el caso de los recursos del Pron, que están a cargo del gobierno estatal, tanto porque éste aporta la mayor parte de dichos recursos como porque su concertación se logra bajo su iniciativa.

Aportaciones Múltiples (FAM) para infraestructura educativa, ya que en los dos últimos años del periodo de análisis la inversión de este fondo representó en promedio alrededor del 77% del total de los recursos invertidos en educación.

En sentido contrario a la importancia marginal de los recursos estatales con respecto a los recursos federales, la mayor parte de la inversión del Codesol fue ejecutada por las instituciones locales, entre las que sobresalió la participación de la Promotora del Desarrollo Urbano y de la Inmobiliaria Estatal (dos organismos descentralizados del gobierno del estado), con alrededor del 50 y el 40%, respectivamente, de la inversión que en promedio se realizó entre 1992 y 1995. Entre 1996 y 1997, la SAHOPE ejecutó un poco más del 70% en promedio de los recursos del Codesol, y a partir de 1999 alrededor del 90% fue ejecutado por la Secretaría de Educación y Bienestar Social (SEBS) y por el Comité Administrador de la Infraestructura Pública y Educativa (CAIPE) (ver cuadro 8 en el anexo II), constituido un año antes en Baja California como pista institucional para la transferencia del CAPFCE al gobierno del estado.

Paradójicamente, siendo la dependencia estatal nominalmente encargada de realizar obra pública en la entidad, la SAHOPE participó de manera marginal dentro del Pron durante la primera administración panista en la entidad, ya que sólo ejecutó alrededor del 5.38% de los recursos en 1992, como se puede observar en el cuadro V.17. Lo anterior, probablemente se explique como parte de la estrategia de la administración rufista de fortalecer las funciones normativas y de evaluación de esta secretaría y de desconcentrar las funciones de construcción directa de obra pública a los organismos descentralizados del gobierno estatal, proceso de transformación institucional que fue analizado en el tercer capítulo. El grueso de la inversión la ejecutaron la Promotora Estatal, con alrededor del 77% en 1992, y la Inmobiliaria Estatal, con un poco más del 13%, las cuales se crearon como organismos descentralizados precisamente para ejecutar obras de infraestructura en la entidad. La importancia porcentual de ambas instituciones se mantuvo hasta 1995, invirtiéndose el orden entre ellas en ese año, pues mientras que la primera ya sólo ejecutó un poco más del 14% de la inversión educativa, la segunda más del 82%, como se ve en el siguiente cuadro:

Cuadro V.17
 Distribución de la inversión educativa por dependencias y entidades ejecutoras
 en el Programa Normal de Obras Estatal en Baja California, 1992 -1999
 (porcentajes del total de la inversión educativa)

Dependencia ejecutora	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
SAHOPE	5.38				75.07	71.6	30.1	1.19
SEBS			14.74	0.3			13.29	22.52
Oficialía Mayor						10.26		
Unidad de Desarrollo Social		2.89						
Promotora Estatal	77.24	91.9	15.61	14.64				
Inmobiliaria Estatal	13.47	5.2	56.54	82.67	5.7			
PRODUTSA	3.89							
CODEREQ				2.13	19.21			
CESP						1.02		
COBACH						17.1	22.73	7.84
CAIPE								68.44
Ayuntamientos			13.08				33.88	
Total	100.00							

Abreviaturas:

SAHOPE = Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado

SEBS = Secretaría de Educación y Bienestar Social

PRODUTSA = Promotora del Desarrollo Urbano de Tijuana, S.A.

CODEREQ = Comisión para del Desarrollo Regional de San Quintín

CESP = Comisión Estatal de Servicios Públicos

COBACH = Colegio de Bachilleres

CAIPE = Comité Administrador de la Infraestructura Pública y Educativa

Fuente: Elaboración propia con base en datos del cuadro 8 del anexo II.

Sin embargo, esta política fue abandonada a partir de 1996 y la SAHOPE mejoró sensiblemente su participación, al ejecutar alrededor del 73% entre 1996 y 1997, en promedio, de la inversión realizada en la entidad en esos años y la Comisión para el Desarrollo Regional de San Quintín (CODEREQ) también tuvo una participación importante en 1997, con un poco más del 19%, como se observa en el cuadro V.17. A partir de este año, parte de la inversión educativa fue ejecutada por una institución educativa en la entidad, como fue el caso del Colegio de Bachilleres, con alrededor del 17% de los recursos invertidos, porcentaje que se incrementó al año siguiente. En 1998, también la SEBS comenzó a ejecutar inversión educativa, al participar con un poco más del 13%, proporción que también aumentó al siguiente año a un poco más del 22%. Finalmente, con la creación del Comité Administrador de la Infraestructura Pública y Educativa (CAIPE), el grueso de la inversión educativa ya sólo fue ejecutada

por este organismo y la SEBS, ya que la SAHOPE redujo drásticamente su participación a un 1.19%, en 1999, como se puede ver en el mismo cuadro V.17.

En resumen, de estar dispersos y principalmente a cargo de dependencias un tanto ajenas al sector educativo y después de un intento de manejarlos por organismos descentralizados, los recursos destinados a inversión educativa ya se concentraron fuertemente en dos dependencias que institucionalmente tienen a su cargo la infraestructura educativa hacia finales de la década de los noventa en la entidad. Evidentemente, esta transformación institucional ha obedecido, tanto a la descentralización de recursos destinados a inversión educativa, promovida por el gobierno federal con la creación del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) del Ramo 33, como a la transferencia de facultades en materia de construcción de la infraestructura educativa, mediante la conversión del CAPFCE en un organismo descentralizado de la administración pública estatal, como lo es el CAIPE, en 1998.

La distribución de la inversión educativa

La información disponible sobre la distribución de la inversión educativa en los tres principales niveles educativos de la entidad —básica, media superior y superior— permite ver que la mayor proporción de los recursos se invierten en educación básica, pues como se muestra en el cuadro V.18, a este nivel se le asignó en 1999 cerca del 74% y alrededor del 48% en el 2004. Aunque cabe señalar que estos porcentajes son menores a la proporción de la matrícula que se atiende en este nivel educativo y del gasto educativo que se le asigna, como ya se ha mencionado.

Cuadro V.18
Distribución de la inversión educativa por niveles educativos en Baja California, 1999-2004
(miles de pesos a precios constantes del 2000)

Año	Niveles educativos							
	<i>Educación Básica</i>	%	<i>Educación Media Superior</i>	%	<i>Educación Superior</i>	%	<i>Total</i>	%
1999	112,230	73.70	19,634	12.90	20,428	13.40	152,292	100.00
2000	154,729	62.50	47,678	19.30	45,199	18.20	247,606	100.00
2002	108,105	63.80	25,286	14.90	36,001	21.20	169,392	100.00
2003	92,399	53.90	49,852	29.10	29,241	17.00	171,492	100.00
2004	121,629	47.70	82,980	32.50	50,561	19.80	255,170	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en datos del cuadro 9 del anexo II.

No obstante, el peso porcentual de educación básica fue disminuyendo paulatinamente ante la creciente importancia que iba adquiriendo educación media superior y aunque más lentamente también educación superior, pues en el caso de la primera de cerca del 13% que representaba en 1999, aumentó a un poco más del 32% en el 2004; y de un poco más del 13% que la segunda absorbía en 1999, pasó a alrededor del 20% en el 2004, como se muestra en el mismo cuadro V.18.

En conclusión, ante lo que parece ser una *dualidad institucional*, presentado en el sistema educativo estatal por la creación del ISEP en Baja California en 1992, la autoridad educativa comenzó a promover formalmente desde 1998 la integración de los subsistemas educativos estatal y federal en la entidad. Sin embargo, debido a las dificultades para fusionar de una vez las estructuras generales de las dos instituciones involucradas —la SEBS y el ISEP—, se ha optado por promover una integración *de facto*, lenta y gradual, de los procesos operativos y administrativos de ambos subsistemas en un nuevo marco institucional genéricamente denominado, hasta ahora, como “sistema educativo estatal”. Un obstáculo importante para que la integración avance más rápidamente es la resistencia de la burocracia educativa a ceder espacios de poder, particularmente de los actores burocráticos que se encuentran en posiciones directivas y que tienen, por tanto, posibilidades de influir sobre el proceso. Aunque hasta cierto punto es natural que la burocracia reaccione así cuando sus espacios de dominación se vean amenazados, la situación parece ser más complicada en Baja California, ya que paralelamente a la integración, aquí también se promueve un proceso igualmente amenazante de los esquemas de control y dominación centralizada y burocrática: la desconcentración administrativa hacia las delegaciones municipales del SEE.

Los asuntos que quedaron pendientes de resolver en la firma del ANMEB en 1992 también impiden que el proceso culmine. En este caso, se trata básicamente de la jubilación dinámica y el sobresueldo del 20% de que gozaban los maestros estatales al momento de la transferencia, las cuales parecen constituir hasta el momento dos de los obstáculos más fuertes al respecto. Evidentemente por la cuantía de los recursos financieros requeridos, pero también porque la negativa del gobierno federal al parecer responde a razones políticas más de fondo, ya que si acepta cubrir estas prestaciones ello implicaría que tiene que hacerlo extensivo casi de manera automática a nivel nacional y, sobre todo, legitimar concesiones políticas

excepcionales, que se negociaron entre los actores locales bajo el antiguo corporativismo priísta.

Dentro de este proceso de integración *sui géneris* se lleva a cabo actualmente la gestión educativa en la entidad, dentro de la cual se identifican algunos avances y limitaciones. Por ejemplo, se puede destacar que los conflictos periódicos que se presentan en la gestión de personal sobre las revisiones salariales y las prestaciones han servido de marco para que los actores involucrados gradualmente vayan modificando sus posturas, en donde la parte sindical ha ido cambiando su posición inicial de confrontación por una más proclive a la negociación con el gobierno, pero sobre todo que después del relevo del primer Secretario de Educación del gobierno rufista, Rafael Ayala López, las sucesivas administraciones educativas también han ido cediendo cada vez más espacios y posiciones al sindicato. Estas condiciones, a su vez, han favorecido que la prioridad que se les daba a las llamadas *demandas históricas*, como la jubilación dinámica y la homologación salarial, pasara a segundo término, lo que hasta cierto punto puede interpretarse como una actitud racional por parte de los actores involucrados, ya que si se sabe que no hay acuerdos sobre el tratamiento que se les va dar a estas demandas dentro de la descentralización educativa es razonable que por el momento hayan decidido subordinar su prioridad a la de las demandas que sí son negociables dentro del pliego petitorio.

Obviamente, no todo es “miel sobre hojuelas” en cuanto a gestión de personal. Por ejemplo, si bien ya hay una actitud más conciliatoria por parte de los líderes sindicales en su interlocución con el gobierno, esto es sólo a nivel de las relaciones de cúpula, pues en la base magisterial existe una percepción muy extendida por ejemplo de que la descentralización educativa no ha implicado grandes beneficios directos para el gremio y, por tanto, es probable que allí se estén incubando conflictos.¹⁷⁰ Por otra parte, los gastos por docente no sólo se han incrementado sino que también se ha ido ampliando la brecha entre los gastos de cada subsistema durante la década de los noventa, contrariamente a una tendencia hacia la convergencia que se esperaría en el marco de la administración conjunta de los subsistemas por el gobierno estatal, a partir de la descentralización. Esta situación, por lo pronto, puede revelar que el

¹⁷⁰ Al respecto, cabe mencionar que a principios del año 2000, la dirigencia de ambas secciones sindicales se vio obligada a reconsiderar sus demandas al gobierno estatal para las negociaciones salariales de ese año, ante las presiones de un importante movimiento magisterial de base, teniendo que presentar un nuevo pliego petitorio que incorporara algunas de las demandas de la disidencia (Espinoza, 2003).

subsistema estatal esté operando en un esquema más dispendioso que el federal, sobre todo porque el número de personal del primer subsistema es relativamente menor al del segundo.

La participación social destaca en la *nueva gestión* educativa, tanto porque a partir de la descentralización se dieron las condiciones para que se promoviera más vigorosamente en la entidad, como por los propios procesos que desde la perspectiva gubernamental han comenzado a tener influencia en el ámbito escolar. Aunque todavía hay muchas inercias que vencer para hacer más efectivos estos procesos, en aquellos casos donde sí funcionan regularmente, los promotores gubernamentales reportan que los padres de familia crecientemente comienzan a reivindicar a los consejos escolares como el espacio institucional para la estructuración de las acciones a favor de la escuela y de la educación de sus hijos. También los docentes y las autoridades escolares poco a poco van haciendo a un lado sus resistencias y suspicacias respecto a la participación social, al darse cuenta de que al participar los padres de familia no buscan desafiar su autoridad ni entrometerse en los aspectos técnico-pedagógicos del proceso educativo.

La planeación educativa también se identifica como un aspecto importante de la gestión en marcha, aunque en esta área existen serios retos que se deben atender en cuanto a su consolidación como actividad institucional. Se ha avanzado en restituirle sus tareas propiamente de planeación a esta área, y ya cuenta con un espacio físico propio en las instalaciones del SEE y se han integrado los procesos de planeación de ambos subsistemas en una sola estructura, lo que muestra que la planeación educativa comienza a tener reconocimiento institucional, es decir, a revalorarse como una herramienta que puede apoyar a las acciones educativas en forma metódica. Sin embargo, el área de la planeación sigue siendo muy vulnerable a los cambios de gobierno, lo que implica no sólo una frecuente rotación de su personal directivo, sino también que los nuevos directivos no retoman suficientemente la experiencia acumulada en las administraciones anteriores, con el riesgo de que se comience a planear de nuevo cada vez. Desde el punto de vista ideológico, la actividad de la planeación educativa también puede estar amenazada por los propios sesgos proempresariales de los funcionarios panistas, quienes en general piensan que las leyes del mercado pueden sustituir a la actividad de la planeación y, por tanto, asumen que es más importante evaluar que planear.

Sin duda, la gestión financiera en el sector educativo es un aspecto complejo, lo mismo que sus aspectos relacionados con el gasto y la inversión, tanto porque ello involucra a otros actores y temas de la coordinación intergubernamental, trascendiendo con ello el ámbito propiamente educativo, como por la propia complejidad inherente a esta área de la gestión educativa. Así, viéndolos como una variable importante del financiamiento educativo, los datos disponibles muestran que durante el periodo de análisis (1990-2003) gradualmente se fue dando una mayor transferencia de recursos federales hacia la entidad para gasto educativo. Se puede afirmar, entonces, que ahora el gobierno del estado ya tiene más recursos para administrar la educación —al igual que el resto del país—, por lo que puede proponerse que aunque la descentralización educativa iniciada en el país desde 1992 ha ido avanzando lentamente, no sólo ha significado un traspaso de funciones y responsabilidades a los gobiernos estatales, sino que también ha implicado una transferencia creciente de recursos para su financiamiento.

También se observa como tendencia que desde su creación en 1998 los recursos provenientes de los fondos de aportaciones del Ramo 33 gradualmente han ido adquiriendo importancia porcentual respecto a las participaciones federales en la estructura de ingresos del gobierno de Baja California. En el marco del federalismo fiscal, esto tiene como consecuencia que los *recursos condicionados* de los fondos del Ramo 33 que el gobierno federal transfiere a la entidad para gasto público proporcionalmente van ganando importancia respecto a los *recursos no condicionados*, como es el caso de las participaciones federales. Sustentada aparentemente en los propósitos del gobierno federal de promover una mayor rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos dentro de las relaciones fiscales entre los gobiernos, en la práctica esta situación tiende a debilitar más que a fortalecer la autonomía con que el gobierno estatal maneja los recursos, lo que en última instancia puede avanzar en sentido opuesto al espíritu de una descentralización política en la transferencia de los recursos.

Se observa, asimismo, una estructura muy rígida en la distribución de los recursos por rubros del gasto educativo que se mantiene a lo largo del período de análisis, ya que alrededor del 94% de los recursos de educación básica se destinan al pago de salarios y prestaciones y el restante 6% a los rubros de gastos de operación, formación de capital y becas. Esta distribución tan dispareja de recursos entre los rubros del gasto educativo, sin duda, es un reflejo fehaciente de la influencia del

sindicato en la determinación del destino de los recursos, y aunque no se tuvo acceso a información detallada sobre la distribución por categoría de personal y por tipo de percepciones y prestaciones, no es difícil suponer que una buena parte de esos recursos se destinan al pago del sobresueldo, a las dobles plazas y a los comisionados, entre otros conceptos, que *inflan* el gasto directamente destinado al pago de sueldos y salarios del magisterio y del personal de apoyo a las funciones administrativas y a la labor docente.

Se observa de igual forma que la brecha entre los gastos por docente en cada subsistema se ha ampliado a lo largo del periodo en estudio, en lugar de darse la convergencia que se esperaba a raíz de la descentralización educativa y en el marco de la administración conjunta de los subsistemas por parte del gobierno del estado. En principio, esta situación puede indicar que el subsistema estatal está operando con mayor dispendio que el subsistema federal, lo que representaría un desmentido a la racionalización de recursos que desde la administración rufista el gobierno del estado afirma promover. En un sentido más general, tanto la rigidez en la distribución por rubros del gasto educativo como la ampliación en las brechas del gasto por docente constituyen limitantes estructurales muy fuertes para el cumplimiento de los objetivos planteados por las sucesivas administraciones estatales panistas de promover una redistribución inter e intrasectorial más equilibrada de recursos, para el financiamiento de las nuevas necesidades tanto del desarrollo estatal en general como del desarrollo educativo en particular. De esta manera, los gobiernos estatales panistas del periodo quisieron revertir o al menos se propusieron modificar tendencias históricas difíciles de cambiar en la distribución del gasto educativo, ya que no sólo no lograron modificar tales tendencias, sino que se ampliaron los desequilibrios en la distribución de los recursos entre los rubros del gasto educativo.

Por su parte, si bien ha representado una parte muy pequeña de la inversión total ejercida en el estado, la inversión educativa fue concertada principalmente como parte del Convenio de Desarrollo Social (Codesol) y en un porcentaje menor en el Programa Normal de Obras (Pron) del gobierno del estado y los recursos fueron ejecutados por dos empresas estatales durante la primera administración panista. El hecho de que la mayor parte de la inversión educativa se haya ejecutado dentro del Codesol puede indicar que éste seguía manteniendo cierta legitimidad en Baja California como instancia de concertación intergubernamental para la realización de obras de infraestructura educativa, pese a los conflictos protagonizados por los

gobiernos federal y estatal con relación a los recursos fiscales. Asimismo, la mínima proporción de la inversión educativa realizada como parte del Pron revela que el gobierno del estado tuvo dificultades para concertar obra educativa con los otros dos órdenes de gobierno y los beneficiarios, posiblemente por no contar con recursos que aportar en este esquema de financiamiento, lo que es congruente con la queja del gobernador Ruffo en la mencionada disputa fiscal que sostuvo con el gobierno federal.

Como mecanismo de concertación y ejecución intergubernamental de recursos, sin embargo, durante el periodo que se analiza el Codesol fue perdiendo importancia ante la emergencia de un esquema cada vez más descentralizado de asignación de recursos para la inversión educativa en Baja California. En el nuevo esquema, no sólo se transfirieron facultades al gobierno del estado en materia de construcción y mantenimiento de la infraestructura educativa, mediante la conversión de la instancia federal respectiva en una instancia local de administración y ejecución de los recursos, sino que también los recursos comenzaron a ejercerse crecientemente a través de las dependencias locales sectorial y nominalmente encargadas de estas funciones, ahora a cargo del gobierno estatal.

CAPÍTULO VI
**BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN
EDUCATIVA EN BAJA CALIFORNIA**

Dificultades iniciales de la descentralización educativa

Baja California fue el único estado del país donde se discutió el *aterrizaje* de la descentralización educativa, por lo que pudiera pensarse que se iba a implementar en esta entidad en condiciones óptimas —por no decir que sería el caso modelo—; pero no fue así, ya que la discusión se dio más bien en un escenario local, donde había fuertes conflictos políticos entre los actores involucrados.

Así, desde antes de mayo de 1992, cuando el gobierno salinista inició la descentralización de la educación básica en el país, ya existían serios conflictos políticos entre los gobiernos federal y estatal y entre éste y las burocracias sindicales de la entidad. Es que el gobierno de Ernesto Ruffo Appel (1990-1995) fue el primero de alternancia en un estado entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) —que había dominado la escena política nacional y estatal durante décadas— y el Partido Acción Nacional (PAN). Por un lado, la desaparición de la identidad partidista entre los gobiernos federal y estatal, y por el otro, la ruptura del esquema corporativo local constituido durante el régimen anterior, replegaron a los actores nacionales y locales a posiciones opuestas en la defensa de sus intereses políticos y gremiales.

A diferencia del resto de los gobernadores, Ruffo firmó los *Acuerdos Estatales* que ratificaron el ANMEB en Baja California siete meses después de que se firmaran en los demás estados, cuando terminó de revisarlos con cuidado. La negativa del gobernador bajacaliforniano a firmar los acuerdos el día en que suscribió el ANMEB en la ciudad de México —el 18 de mayo de 1992— puede considerarse como un hito en la historia política reciente de las relaciones intergubernamentales en el país. Hasta entonces, un gobernador debía acatar o ratificar diligentemente las decisiones del presidente de la República, tanto porque ello le garantizaba recibir el flujo de recursos y programas federales en su entidad, como también porque así reproducía un ritual político por el cual los gobernadores correspondían al apoyo que habían recibido del presidente para que su partido los postulara como candidatos a las gubernaturas y que con la maquinaria partidista obtuvieran el triunfo en las elecciones locales (Carpizo, 1998; Martínez, 2000). La actitud de Ruffo Appel debe entenderse en el contexto de las nuevas condiciones políticas e institucionales inauguradas por la

alternancia en las relaciones entre los gobiernos estatal y federal. Su negativa pospuso la firma del Acuerdo Estatal —en este caso con Baja California— e involucró a los funcionarios estatales y federales del ramo en un largo y complicado proceso de negociación, que culminó finalmente con la firma de los acuerdos específicos en la entidad en diciembre de 1992.

Si bien el retraso en la ratificación del ANMEB en la entidad puede parecer ahora como algo trivial, el hecho de que el gobierno federal se viera obligado en aquel momento a discutir detalladamente su contenido no lo era tanto, pues, en el marco de las relaciones intergubernamentales prevalecientes en esos años en el sistema federal mexicano —sesgadas por la identidad partidista entre los actores federales y locales—, puede inferirse que en los demás estados los actores locales sólo se limitaron a ratificar los términos de un acuerdo que ya había sido negociado por sus contrapartes nacionales, refrendando así el carácter autoritario e impositivo de las relaciones entre los gobiernos federal y estatales. En la perspectiva de la transición democrática del país, es alentador que la alternancia política local también haya favorecido que la administración rufista pudiera reivindicar, en el marco de las relaciones intergubernamentales predominantes, la autonomía política e institucional del gobierno estatal ante la Federación.

Asimismo, aunque la alternancia política había predispuerto a los actores de la arena educativa estatal a la confrontación, la descentralización educativa forzó el acercamiento entre ellos, ya que, recurriendo a las reglas de funcionamiento del sistema federal, sus promotores —los agentes del gobierno federal— lograron persuadir a la sección estatal del sindicato de maestros para que depusiera sus posiciones antagónicas y se sentara con el gobierno estatal a negociar los aspectos sustantivos del federalismo implicados en la firma del ANMEB; de lo contrario, se corría el riesgo de que no se logaran otros acuerdos en la coordinación intergubernamental. La situación aparentemente contradictoria entre el rompimiento de las viejas reglas en las relaciones entre el gobierno estatal y el federal y la reivindicación de este último de la capacidad de coacción de dichas reglas expresa las propias dificultades que enfrentaban ambos gobiernos en su intento por imponer sus proyectos de modernización política y económica a los actores políticos locales y nacionales, respectivamente.

Las negociaciones para implementar el ANMEB en la entidad también fueron más complicadas que en la mayoría de los demás estados, principalmente porque las

remuneraciones y prestaciones de los docentes estatales eran mayores que las que tenían sus pares federales. En las entidades del país donde los servicios educativos estatales eran más pequeños que los federales y, sobre todo, donde sus ingresos y prestaciones eran menores, el gobierno federal aportó los recursos para su homologación, ya que ésta era la condición que puso el SNTE nacional para apoyar la descentralización educativa, y donde eran muy pequeños —como en Oaxaca o Baja California Sur—, fueron absorbidos por el organismo creado en la entidad respectiva para recibir los servicios federales que se descentralizaban a los estados. En cambio, el hecho de que el gobierno de Baja California otorgara una *jubilación dinámica* a los maestros estatales y pagara un sobresueldo de 20% a los trabajadores de la educación —federales y estatales por igual— complicó las negociaciones y originó que, hasta la fecha, no se llegara a un acuerdo definitivo. El gobierno federal no ha querido formalizar que los recursos para el pago de estas prestaciones formen parte de los que regularmente se canalizan a la entidad en el marco de la federalización educativa y, en particular, que la jubilación dinámica se haga extensiva a los maestros federalizados de la entidad. La negativa del gobierno federal, en el fondo, responde a una precaución política, ya que si aceptara financiar la jubilación dinámica para los maestros federalizados del estado automáticamente estaría consintiendo que esa prestación se hiciera extensiva al magisterio nacional, lo que tendría un impacto financiero de gran magnitud para el sistema educativo del país.

Por otra parte, el aterrizaje de la descentralización educativa en Baja California implicó en lo inmediato la creación —con base en la estructura organizativa de la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar del gobierno federal, que funcionaba en la entidad— del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos (ISEP), que se constituyó como un organismo descentralizado de la administración pública estatal para hacerse cargo de los servicios educativos federales que se descentralizaban al gobierno del estado. Sin una fecha establecida, y tal vez sin una estrategia definida, la intención inicial era que posteriormente desapareciera el ISEP, ya sea que se integrara a la Secretaría de Educación y Bienestar Social (SEBS) del gobierno del estado, que ésta fuera absorbida por aquél o que ambas instituciones se fusionaran en una nueva estructura institucional. No obstante, a más de una década de que se creara el instituto, todavía subsisten dos estructuras administrativas que siguen atendiendo al personal federalizado y al estatal por separado, propiciando una

duplicidad institucional e incurriendo posiblemente en una dispersión de recursos y esfuerzos institucionales en el sistema educativo estatal.

Durante la administración rufista, el gobierno del estado introdujo algunos cambios en la estructura organizacional de la SEBS, tratando de hacer compatible su aparato administrativo con la descentralización. Fue así que la Dirección de Fomento Educativo se convirtió en la Dirección de Participación Social y que se crearan delegaciones municipales como parte del sistema educativo estatal. En el marco de la descentralización educativa, el gobierno de Ruffo también promovió, en 1995, una nueva Ley Estatal de Educación. Como en el resto de los estados, esa modificación a la normatividad educativa local fue consecuencia necesaria de la renovación del pacto federal en la materia, y permitió adecuar las leyes estatales a los cambios sustantivos que introdujo la nueva Ley General de Educación federal. El gobierno estatal también aprovechó la circunstancia para incluir en su nueva Ley de Educación algunos temas de su interés particular, como la participación social. Sin embargo, desde el momento en que el Congreso local recibió la iniciativa de ley, con la que el gobierno rufista pretendía institucionalizar las aportaciones económicas de la sociedad para el mantenimiento de las instalaciones educativas, como complemento a una acción gubernamental subsidiaria, la representación sindical cuestionó severamente lo que interpretó como una intención del gobierno de deslindarse de sus obligaciones constitucionales con la educación, sobre todo porque desde su perspectiva la ley que se pretendía instituir sería la “antesala” a la privatización de los servicios educativos. El gobierno del estado modificó algunos puntos de su propuesta inicial y, finalmente, el documento fue aprobado.

Durante el gobierno rufista hubo constantes enfrentamientos entre las burocracias locales —la nueva burocracia educativa estatal y la vieja burocracia sindical—, debido a que la alternancia modificó las reglas de interacción y que les permitía posicionarse políticamente en la defensa de sus intereses. Los enfrentamientos fueron más intensos en los primeros dos años de la administración. A ello contribuyó la beligerancia con que el primer secretario de Educación del gobierno de Ruffo, Rafael Ayala López, pretendió retomar el control de los procesos de administración educativa. Esto generó la irritación del SNTE local, quien, en consecuencia, hizo una exhibición pública de su fuerza política —mediante plantones y marchas masivas en los primeros dos años de la administración—, lo que obligó al gobernador Ruffo a sustituir a Ayala López por otro secretario más moderado y

conciliador. Las confrontaciones entre la sección estatal del SNTE y el gobierno del estado disminuyeron también porque el gobierno federal —como se mencionó— impuso una tregua, exhortando a las partes a que se sentaran a negociar los términos del Acuerdo Estatal. Sin embargo, poco después de que se firmara el acuerdo, los actores locales retomaron el conflicto, ahora bajo la presión del magisterio federal, que no estaba seguro de que el gobierno del estado cumpliría los compromisos contraídos con la firma del ANMEB. Hacia finales de la administración rufista los conflictos continuaban, ya que los líderes del magisterio aprovecharon la coyuntura para manifestar su rechazo a la referida iniciativa de Ley de Educación que Ruffo envió al Congreso local para su discusión y aprobación, y de pasada expresar sus diferencias políticas con la administración estatal panista.

A los conflictos políticos que se suscitaron entre el gobierno del estado y el magisterio local durante la administración rufista tal vez se deba también que la descentralización educativa no avanzara más allá de la creación del ISEP y de la publicación de la nueva Ley Estatal de Educación de Baja California. Por otra parte, tampoco se podía esperar más en los dos años de gobierno que restaban de la primera administración panista en la entidad. El hecho es que el tema de la integración entre el sistema federal y el estatal casi ni se mencionó en la agenda educativa local durante el gobierno de Ruffo.

Hacia la integración del sistema educativo estatal

Entre sus principales acciones de gobierno, la segunda administración panista de Baja California (1996-2001) se propuso deshacer la dualidad institucional propiciada por la creación del ISEP en el sistema educativo estatal, y en 1998 creó una instancia *ad hoc* en el ISEP: la Coordinación para la Integración y Desconcentración Administrativa y Educativa (CIDAE), para promover la integración de los subsistemas educativos del estado. También en ese año, el gobernador del estado decidió poner a una sola persona al mando de la SEBS y del ISEP.

La fusión de ambos subsistemas en la entidad fue promovida con la intención de crear una nueva secretaría estatal de educación que absorbiera a las dos instituciones involucradas: la SEBS y el ISEP. No obstante, cuando se tuvo una idea clara de la magnitud de los recursos requeridos para construir las instalaciones que se requerían, al proponer el proyecto ante la burocracia directiva de los dos subsistemas, sus promotores encontraron fuertes resistencias para su instrumentación. Es probable

que la incompatibilidad de intereses y prioridades entre la burocracia local — enraizada en la SEBS— y la burocracia federal —*atrincherada* en el ISEP— haya impedido que avanzara la integración, ya que puede presumirse que ninguno de los dos grupos estaba dispuesto a ceder espacios de poder.

Así pues, el proyecto de integración de las estructuras generales de ambas instituciones fue detenido y ya sólo se optó por promoverlo en el nivel operativo de los subsistemas. Ésta fue una opción viable en ese momento, ya que se trataba de un esfuerzo encaminado a buscar la fusión de los procesos administrativos y operativos, lo que únicamente podía lograrse con el involucramiento del personal directamente vinculado con las actividades clave para el funcionamiento del sistema educativo estatal. A la fecha se observa que, en su etapa de implementación, la descentralización educativa avanza lentamente hacia una integración gradual y *de facto* de los procesos administrativos y operativos de los subsistemas educativos federal y estatal, atendiendo tanto al personal federalizado como al estatal en una misma oficina, dentro de un nuevo marco institucional al que genéricamente se denomina “sistema educativo estatal”, pero no ha habido una integración total de la SEBS y del ISEP.

Por otro lado, aunque no hay un reconocimiento explícito de la autoridad competente al respecto, aparentemente el proceso de integración está siendo liderado *de facto* por el ISEP, principalmente porque en éste se creó la mencionada CIDAE como una instancia para promover el proceso, y también porque cuando desapareció la figura de titular del ISEP, el subsecretario de administración de la SEBS comenzó a despachar en las oficinas de aquél. Puede presumirse, entonces, que las estructuras administrativas de la SEBS poco a poco irían diluyéndose en el ISEP, si bien la titularidad de ambas instituciones se concentra en el actual secretario de Educación del gobierno del estado. Esto permite pensar en un escenario institucional complejo para la integración futura de ambas instituciones, en la que el liderazgo administrativo y operativo recayera en el ISEP, pero la figura directiva se encuentra en la SEBS. En consecuencia, el proceso de integración de ambos subsistemas educativos no ha seguido el camino recorrido por otros estados, sino que las condiciones políticas e institucionales locales van condicionando su forma y marcando su propio ritmo.

En la integración gradual de los subsistemas educativos de Baja California también se observa un cambio paulatino en las relaciones entre los actores de la arena educativa durante las sucesivas administraciones panistas. Ya desde que Ayala

López dejara la titularidad de la SEBS, a finales de 1991, las autoridades educativas estatales fueron modificando paulatinamente su actitud hacia la organización sindical, lo que seguramente también ha contribuido a mejorar el clima de interlocución y negociación entre ellos. El cambio en la actitud gubernamental incluyó desde una mayor disposición de las dependencias estatales para atender a la representación sindical hasta el abandono de algunas posiciones que Ayala López había asumido en su enfrentamiento frontal con el sindicato. En este sentido, es interesante ver cómo incluso un gobierno surgido de un partido hasta entonces de oposición, sin compromisos partidarios ni vínculos corporativos con el sindicato, puede abandonar su postura doctrinaria tanto por las presiones sindicales como por sus propios cálculos políticos de seguir manteniéndose en el poder o cuando menos evitar la reprobación social y no parecer muy intransigente hacia el magisterio.

La segunda administración estatal en Baja California dejó el camino de la confrontación para optar por la “negociación concertada” en sus relaciones con la dirigencia sindical del magisterio. La autoridad educativa estatal dio el primer paso al informar desde el inicio de las negociaciones sobre el pliego petitorio que anualmente presenta el sindicato acerca del monto realmente disponible de recursos sujetos a regateo. Esto ha implicado que ahora las negociaciones se centren en la distribución de los recursos entre salarios y prestaciones y ya no tanto en los aumentos demandados. De esta manera, al tener desde un principio la información acerca de los recursos disponibles para atender sus demandas, los líderes sindicales han tenido que persuadir a sus representados de que no tiene sentido pedir grandes porcentajes de aumento cuando de antemano se sabe qué tanto puede ofrecerles el gobierno.

Los temas pendientes de resolver en la firma de los Acuerdos Estatales, como el sobresueldo a los maestros federales y su jubilación dinámica, poco a poco se han ido quedando al margen de las negociaciones anuales para fijar los aumentos al salario y a las prestaciones que sí son negociables. Desde que fueron otorgadas, estas prestaciones han absorbido una parte cada vez mayor de los recursos destinados al gasto educativo, lo que ha puesto en alerta al ISSSTECali sobre una eventual parálisis financiera. Los actores locales han intentado encontrar una salida a este problema. Mientras se llega a una solución definitiva, el gobierno estatal y el sindicato han logrado un acuerdo provisional respecto a la jubilación dinámica para que los trabajadores de nuevo ingreso aporten recursos a un fondo que, junto con la aportación gubernamental, permitirá financiar un nuevo esquema de pensiones.

Así, aunque no se han eliminado del pliego petitorio que se presenta cada año, las llamadas “demandas históricas” ya no tienen el mismo peso que tenían en las negociaciones anuales entre el gobierno del estado y la representación sindical. Esto puede indicar un cambio de valoración de los actores involucrados, ya que, si bien no se ha quitado el dedo del renglón, los negociadores sindicales han ido “comprendiendo” que las demandas históricas no tienen solución en el corto plazo y, por tanto, aceptan que no pueden resolverse en las negociaciones anuales. El resultado es que ya no se originan tensiones y conflictos incontrolables entre las partes, como sucedía durante la primera administración panista.

Tal vez el nuevo clima se deba también a la incorporación de los líderes del magisterio federal a la mesa local de negociaciones. La adscripción del personal federalizado y estatal a un mismo patrón (el gobierno del estado) representó un cambio en la forma de participación pública de los agremiados de cada sección y eventualmente abre una coyuntura político-laboral en la entidad que, con el tiempo, habría que evaluar con cuidado. Los maestros federales de la Sección 2 interactuaban y negociaban con la autoridad educativa de manera distinta a como lo hacían los maestros de la Sección 37. Aprovechando la cercanía de su patrón (el gobierno del estado), desde siempre los maestros estatales habían utilizado la movilización como recurso político para presionar a la autoridad; por el contrario, a los maestros federales no les funcionaba esta forma de presión, ya que su antiguo patrón (el gobierno federal) se encontraba muy distante de sus centros de trabajo. Por tanto, en los primeros años de la descentralización educativa en Baja California parecía que los maestros estatales *jalaban* a los federales a las marchas y mítines para presionar al gobierno. Empero, hacia finales de la década de los noventa se vio que la sección federal ya actuaba más por convicción propia, aliándose más abiertamente con la sección estatal y haciendo frente común en la defensa de sus intereses gremiales.

Sin embargo, en un claro desafío al discurso de modernización de la gestión pública, que prometiera la administración rufista y que a la fecha siguen reivindicando los gobiernos panistas, persisten viejas prácticas e inercias en ciertos ámbitos de la gestión educativa. Al principio de la actual administración estatal (2002-2007), por ejemplo, se descubrieron irregularidades en el otorgamiento de las licencias médicas para cambio de adscripción laboral en el sector educativo, lo que evidentemente se hizo en un marco de relajamiento de las normas que las regulan. También persisten elementos de una vieja cultura laboral que limitan en gran parte la administración

eficiente de los recursos, como la resistencia de algunos docentes a que se les compacten sus percepciones en un documento único de pago, pues su demanda es que se les sigan entregando un cheque por cada concepto de pago. Llama la atención de igual forma que los gastos de personal de la SEBS hayan crecido más que los del ISEP, como se analizó en el cuerpo de la investigación.

Perspectivas de la descentralización educativa y nuevas interrogantes

Si bien logró sortear las dificultades iniciales de su implementación, la descentralización educativa actualmente se encuentra inconclusa en Baja California, principalmente porque los negociadores de los Acuerdos Estatales no pudieron coincidir —y hasta la fecha todavía no han podido hacerlo— acerca del tratamiento que se les debe dar a las prestaciones que el magisterio estatal tenía desde antes de 1992 y que actualmente se encuentran en litigio; por lo mismo, la integración orgánica de los subsistemas educativos avanza muy lentamente. Es importante señalar que un sistema nacional parcialmente descentralizado —por lo inconcluso del proceso en algunos estados, como Baja California—, obviamente, no está operando con la eficiencia que sus promotores habían anunciado en el lanzamiento del proyecto, como se vio en el análisis de la gestión de personal.

Pero se puede identificar un cambio en el enfoque con el que se ha impulsado la descentralización en la entidad. Así, de la desconcentración administrativa inicial, promovida por la autoridad educativa en la coyuntura abierta por la creación del ISEP, ahora se transita a un intento por descentralizar mayores atribuciones, funciones y recursos a las delegaciones municipales del sistema educativo estatal. Aunque todavía sujeta a las resistencias de la burocracia central (estatal) a “soltar todo” y de una vez, con esta medida se busca que los delegados municipales cuenten con más elementos para tomar sus propias decisiones y poder atender de mejor manera las demandas educativas de la población.

Se espera que así se puedan desarrollar otros procesos en la gestión educativa de los municipios, como un mayor acercamiento entre las autoridades delegaciones y la sociedad y el diseño de proyectos escolares más pertinentes para las necesidades y demandas educativas de los municipios. A reserva de explorar más sobre este tema, se puede concluir de manera optimista que un proyecto encaminado a fortalecer la capacidad institucional de las delegaciones municipales también puede ser el punto de partida para una mayor democratización de los procesos de gestión

educativa en el ámbito municipal, o cuando menos incitar a una mayor participación de la sociedad municipal en tales procesos, como se prevé en la teoría de la descentralización.

Un compromiso importante de quienes suscribieron el ANMEB fue promover una mayor participación social en la educación, lo que se tradujo en que se llevaran a cabo algunos cambios en la entidad, tales como la incorporación del tema en la nueva Ley Estatal de Educación —aunque como se vio en el cuerpo de la investigación, la participación social en la educación tuvo un inicio difícil y fue motivo de una fuerte polémica—, la transformación de la Dirección de Fomento Educativo de la SEBS en la Dirección de Participación Social (luego denominada Coordinación Estatal de Participación Social y Formación Ciudadana) y la publicación del Reglamento de los Consejos de Participación Social. Estos elementos han servido de marco para una promoción institucional más firme de la participación social en la educación. La revisión de esta área de la gestión educativa nos permite visualizar que en algunas escuelas los padres de familia reivindican cada vez más los consejos escolares como los espacios institucionales para realizar actividades a favor de la escuela, y también empiezan a encarar directamente a los docentes y a las autoridades escolares sobre los aspectos relacionados con la educación de sus hijos, trascendiendo las formas rudimentarias que tradicionalmente asumía la participación social en esos ámbitos.

Sin embargo, todavía no se puede hablar de una situación generalizada al respecto, ya que la participación social apenas comienza a vislumbrarse donde ya existen los consejos escolares (en 2004 se habían constituido tan sólo en alrededor del 45% de las escuelas de educación básica del estado), sobre todo donde éstos funcionan regularmente. En ese sentido, aunque lo deseable sería que la descentralización educativa detonara una vigorosa participación social en las escuelas y que esta participación incidiera, a su vez, en la contraloría social sobre el uso de los recursos, en la proposición y puesta en marcha de proyectos de mejoramiento de las instalaciones escolares y de las condiciones generales en que se da el proceso de enseñanza-aprendizaje, entre otros temas, en Baja California apenas se vislumbran los efectos de la participación social en la arena educativa, debido principalmente a las dificultades para despertar un genuino y amplio interés de la sociedad y para constituir y consolidar, en su caso, las instancias institucionales que le den soporte.

Finalmente, en la tendencia de distribución de los recursos destinados tanto a gasto como a inversión educativa en Baja California, también se identificaron algunos

elementos que desde la perspectiva local permitirían abonar al debate sobre el federalismo fiscal en México. Por un lado, se puede destacar que la mayor parte de los recursos destinados al gasto en educación básica en Baja California son absorbidos por el rubro de los servicios personales (sueldos, salarios y prestaciones al magisterio), en detrimento de los otros rubros. Si bien ésta es una situación generalizada en el país, en el contexto bajacaliforniano puede ser un aspecto interesante de la gestión financiera, ya que una inflexibilidad tan fuerte en la distribución de los recursos constituye un serio obstáculo para los objetivos inicialmente planteados por la administración rufista —y que a la fecha siguen siendo reivindicados por las sucesivas administraciones panistas— acerca de promover una reasignación intersectorial más equilibrada de los recursos para el desarrollo estatal. Por otro lado, la descentralización promovida durante la década de los noventa en el país ha impactado de manera importante en las finanzas públicas estatales, ya que el gobierno del estado ha contado con más recursos para inversión educativa, particularmente a partir de 1998, cuando fueron creados los fondos de aportaciones del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sin embargo, se observa que desde ese año los recursos provenientes de los fondos de aportaciones han ido adquiriendo una importancia porcentual creciente respecto a las participaciones federales en la estructura de ingresos del gobierno estatal. El hecho de que los *recursos condicionados* o etiquetados para fines específicos (los fondos de aportaciones) se vayan incrementando con respecto a los *recursos no condicionados* (las participaciones federales) podría implicar que los márgenes de autonomía y discrecionalidad con que el gobierno estatal manejaba los recursos federales también se vayan reduciendo paulatinamente. El objetivo de la administración federal de promover una mayor rendición de cuentas en el uso de los recursos en el ámbito local opera en sentido opuesto al espíritu de una descentralización política. Al respecto, se puede formular la proposición general de que, contra lo que señala la teoría de que la descentralización fiscal debe promover el fortalecimiento de la autonomía financiera de los gobiernos locales —estatales y municipales—, al parecer en el país se está promoviendo una descentralización fiscal a medias, ya que, aunque se están transfiriendo cada vez mayores recursos a los estados, las autoridades federales se reservan la facultad de definir el destino, y en gran medida también la cuantía, de la mayor parte de los recursos transferidos a las finanzas públicas locales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aghón, Gabriel y G. Krause-Junk (1993) "Descentralización fiscal: un marco conceptual", *Serie Política Fiscal*, núm. 4, Cepal, Santiago de Chile.
- Agranoff, Robert (1997) "Las relaciones y la gestión intergubernamentales" en Bañón, R. y E. Carrillo (comps.) *La nueva administración pública*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 125-170.
- Aguilar, Luis F. (1996) "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes" en Hernández A. (coord.) *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Colegio de México (colmex), FHA, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, pp. 109-152.
- _____ (1993) "Estudio introductorio" en Aguilar, L. F. (ed.) *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México, pp. 15-74.
- Alberti, Enoch (1996) "El federalismo actual como federalismo cooperativo", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 4, IIS-UNAM, octubre-diciembre, México, pp. 51-68.
- Almond, Gabriel A., B. Powell (1972) *Política comparada*, Paidós, Buenos Aires.
- Álvarez Gómez, Isaías (2000) "La descentralización" en Guevara Niebla, G. (comp.) *La catástrofe silenciosa*, FCE, México, pp. 157-187.
- Anguiano Equihua, Roberto (1968) *Las finanzas del sector público en México*, UNAM, México.
- Arellano, David y E. Cabrero (2000) "Introducción" en Arellano, D., E. Cabrero y A. del Castillo (coords.) *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental* Porrúa, CIDE, México, pp. 5-18.
- Arellano, Rogelio (1996) "Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México" en Hernández, A. (coord.) *¿Hacia un nuevo federalismo?* Colmex, FHA, FCE, México, pp. 203-224.
- Arnaut, Alberto (1999) "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación" en Pardo, M. del C. (coord.) *Federalización e innovación educativa en México*, Colmex, México, pp. 63-100.
- _____ (1998) *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*, Colmex, CIDE, México.
- Arriola, Carlos (1994), *Ensayos sobre el PAN*. México, M. A. Porrúa.
- Arteaga Nava, Elisur (1996) "Facultades de los poderes en materia hacendaria" en Rincón, G. (coord.) *El control de las finanzas públicas*, CERE, México, pp. 201-254.
- Ayala Espino, José (1999) *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México.
- Aziz Nassif, Alberto (1996) "Alternancia primero, gobierno dividido después: el caso de Chihuahua, 1992-1996" en Lujambio, A. (ed.) *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, UAM, IFE, CNCPyAP, México, pp. 101-127.

- Barba, Bonifacio (coord.) (2000) *La federalización educativa. Una valoración externa desde la experiencia de los estados*, Secretaría de Educación Pública (SEP), México.
- Barrera Zazueta, Rolando y M. del P. Conzuelo (1989) *Descentralización y administración pública en los estados federados. Ensayo analítico-metodológico*, UAEM, IAPEM, Toluca, México.
- Becerra Chávez, Pedro J. (1998) "Las elecciones de 1997. La nueva lógica de la competencia" en Cansino, C. (coord.) *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, CEPCOM, México, pp. 75-96.
- Belfield, Clive R. and Henry M. Levin, (2002), "Education Privatization: causes, consequences, and planning implications", in *Fundamentals of Education Planning #74*, UNESCO/International Institute for Educational Planning (www.unesco.org/iiep), Paris, France.
- Benavides, María E. (1993) "Trayectoria histórica del sindicalismo magisterial" en Benavides, M. E. y G. Velasco (coords.) *Sindicato magisterial en México*, IPE, México.
- Benson, Kenneth (1982) "A Framework for Policy Analysis" en Rogers, D. y D. A. Whetten (eds.) *Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*, The Iowa State University Press, Ames, Iowa, pp. 137-176.
- Bird, Richard M. (2000) "Transfers and Incentives in Intergovernmental Fiscal Relations" en Burki, S. J. y G. E. Perry (eds.) *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, IBRD, The World Bank, Washington, D.C., pp. 111-125.
- Braslavsky, Cecilia y G. Cosse (1996) "Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones", *Documentos del PREAL*, núm. 5, julio, Santiago de Chile.
- Bulmer-Thomas, Víctor (1998) *La historia económica de América Latina desde la independencia*, FCE, México.
- Burki, Shahid J., G. E. Perry y W. Dillinger (1999) *Beyond the Center; Decentralizing the State*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, The World Bank, Washington, D.C.
- _____ and Guillermo E. Perry (1998), *Beyond the Washington Consensus: The Institutions Matter*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, D.C.
- Cabrero, Enrique (1998) "Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional. Análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales (1983-1993)" en Cabrero, E. (coord.) *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, CIDE, Porrúa, México, pp. 101-187.
- _____ (1997a) *Del administrador al gerente público*, INAP, México.
- _____, L. Flamand, C. Santizo y A. Vega (1997b) "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, CIDE, 2º. semestre, México, pp. 329-387.

- Calderón, Jorge A. (1998) "La descentralización del gasto social. Aciertos e inconvenientes", *Carpeta Parlamentaria*, núm. 2, Grupo Parlamentario del PRD, LVII Legislatura, Congreso de la Unión, octubre, México, pp. 151-159.
- Calvo Pontón, Beatriz (1999) "Descentralización educativa y alternancia política en Chihuahua" en Espinoza, V. A. (coord.) *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*, El Colef, México, pp. 79-128.
- Camacho, Salvador (2004) *Educación y alternancia política en México. Los casos de Guanajuato y Aguascalientes*, UUA, Aguascalientes.
- Campuzano Montoya, Irma (1995) *Baja California en tiempos del PAN*, La Jornada Ediciones, México.
- Candia, Alejandra (2003) *Razones y estrategias de la descentralización educativa: un análisis comparado de Argentina y Chile*. Documento presentado en el Seminario sobre Globalización, Educación y Equidad, organizado por el CEI, el 26 de septiembre de 2003.
- Cansino, César, S. Ortiz y M. López (1998) "La rebelión del coro: la nueva legislatura en México" en Cansino, C. (coord.) *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, CEPACOM, México, pp. 115-130.
- Carrasco, Álvaro (2000) "Equidad de la educación en El Salvador", *Revista de la Cepal*, núm. 70, Cepal, Santiago de Chile, pp. 161-174.
- Cárdenas, Enrique (1996) *La política económica en México, 1950-1994*, FCE, México.
- Carlson, Beverley (2002) "Educación y mercado de trabajo en América Latina frente a la globalización", *Revista de la Cepal*, núm. 77, Cepal, Santiago de Chile, pp. 123-141.
- Carnoy, Martin (1999) "Globalization and Educational Reform: What Planners Need to Know", *Fundamentals of Educational Planning*, UNESCO, París.
- _____ y C. de Moura Castro (1996) *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?* Documento presentado en el Seminario sobre Reforma Educativa, Buenos Aires, Argentina.
- Carpizo, Jorge (1998) *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México.
- Casar, María A. (1999) "El Congreso del 6 de julio" en Salazar, L. (coord.) *1997: Elecciones y transición a la democracia en México*, Cal y Arena, México, pp. 131-161.
- _____ (1997) "El ejercicio del presupuesto", *Cuaderno de Nexos*, núm. 239, Revista Nexos, México, pp. 14-15.
- Cassasús, Juan (1990) "Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas", *Documentos del OREALC*, vol. 6, núm. 22, agosto, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (1990) *Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*, Cepal, Santiago de Chile.
- Cohen, John M. y S. B. Peterson (1999) *Administrative Decentralization. Strategies for Developing Countries*, Kumarian Press, Connecticut, EU.

- Collier, Ruth B. y D. Collier (1991) *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, EU.
- Colomer, Josep M. (2001) *Instituciones políticas*, Editorial Ariel, Barcelona.
- _____ (2000) "Coment" en Burki S. J. y G. E. Perry (eds.) *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, The World Bank, Washington, D.C., pp. 45-49.
- Cook, Maria L. (1996) *Organizing Dissent. Unions, The State, and the Democratic Teacher's Movement in Mexico*, The Pennsylvania State University Press, Pensilvania, EU.
- Cordera, Rolando (1996) "Sobre el presidencialismo económico: notas desde su crepúsculo" en Espinoza, R. (coord.) *Presidencialismo*, UAM, IFE, CNCPyAP, México, pp. 51-59.
- _____ y J. Ayala (1993) "Estado y privatización: una aproximación a la experiencia de México" en Bazdresch, C., et al. (comps.) *México: auge, crisis y ajuste*, tomo III, FCE, México, pp. 241-276.
- Córdova, Arnaldo (1997) *La formación del poder político en México*, Ediciones Era, México.
- Corona, Rodolfo (2006) "Tendencias demográficas en la frontera norte" en Ordóñez G. y M. S. Reyes (coords.) *Los retos de la política social en la frontera norte de México*, El Colef, Plaza y Valdés Editores, México, pp. 41-60.
- Corrales, Javier (1999) "Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas", *Documentos de Trabajo* núm. 14, PREAL, julio, Santiago de Chile.
- Cox, Cristian (1997) "La reforma de la educación chilena: contexto, contenidos, implementación", *Documentos de Trabajo*, núm. 5, PREAL, mayo, Santiago de Chile.
- Cruz, Javier (1988) "Financiamiento del gasto público estatal y municipal" en varios *Financiamiento del gasto público*, CNPIDFyFP, Trillas, México, pp. 13-32.
- Chávez, Rafael (2000) "Desarrollo histórico del origen de la compensación del 20% que otorga el gobierno estatal al magisterio federalizado en Baja California", *Compendio Histórico*, ADES-Sección 2 del SNTE, Mexicali, B.C.
- De Ibarrola, María y Enrique Bernal (2003) "Descentralización: ¿quién ocupa los espacios educativos? Transformaciones de la oferta escolar de una ciudad mexicana", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. VIII, núm. 18, COMIE, UAM, mayo-agosto, México, pp. 379-420.
- Delannoy, Françoise (2000) "Education Reforms in Chile, 1980-1998: A Lesson in Pragmatism", *Country Studies Education Reform and Management Publication Series*, vol. 1, núm. 1, The World Bank, Washington, D.C.
- De los Reyes, Yolanda (1988) "Descentralización de la educación", *Foro Internacional*, vol. XXIX, núm. 1, Colmex, julio-septiembre, México, pp. 108-149.
- Di Gropello, Emanuela (1999) "Los modelos de descentralización educativa en América Latina", *Revista de la Cepal*, núm. 68, Cepal, agosto, Santiago de Chile.

- Díaz, Alberto (1997) "Asignación política de recursos en el federalismo mexicano: incentivos y limitaciones", *Perfiles Latinoamericanos*, año 6, núm. 10, Flacso-México, México, junio, pp. 35-73.
- _____ (1995) *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo Pacto federal en México*, Porrúa, F. Friedrich Naumann, Cidac, México.
- Dowse, Robert E. y J. A. Hughes (1993) *Sociología política*, Alianza Editorial, Madrid.
- Espinoza Valle, Víctor A. (2001) "Gobiernos de oposición y participación social en Baja California" en Hernández, T. y J. Negrete (coord.) *La experiencia del PAN: diez años de gobierno en Baja California*, El Colef, Plaza y Valdés, Tijuana, B. C., pp. 195-214.
- _____ (2003), *La transición difícil. Baja California 1995-2001*, México, El Colef/CEPCOM
- _____ (2000a) "El segundo gobierno de oposición en Baja California (1995-1998)" en Espinoza Valle, V. (coord.) *Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, El Colef, Plaza y Valdés, México, pp. 55-77.
- _____ (2000b) *Alternancia política y gestión pública. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California*, El Colef, Plaza y Valdés, México.
- _____ (1999) "Nuevo federalismo y alternancia política. La descentralización educativa en Baja California" en Espinoza, V. (coord.) *Modernización y cambio institucional en el norte de México*, El Colef, México, pp. 129-157.
- _____ (1997) "El SNTE ante la modernización educativa y la alternancia política en Baja California", *Frontera Norte*, vol. 9, núm. 17, El Colef, Tijuana, B.C., pp. 131-146.
- _____ (1996) "La tarea de gobernar y la nueva oposición priísta. Una experiencia presidencialista regional" en Espinoza R. (coord.) *Presidencialismo*, UAM, IFE, CNCPyAP, México, pp. 125-142.
- _____ (1993a) *Reforma del Estado y empleo público*, México, INAP.
- _____ y T. Hernández (1993b) "Tendencias de cambio en la estructura corporativa mexicana: Baja California, 1989-1992", *El Cotidiano*, núm. 52, UAM-Azcapotzalco, enero-febrero, México.
- Fernández Rodríguez, Brígida M. (1996) *Alternancia política y relaciones intergubernamentales. La relación entre el gobierno del estado y la Federación en torno a las participaciones fiscales, Baja California 1989-1995*, tesis de Maestría en Desarrollo Regional, El Colef, Tijuana, B.C.
- Fernández Valadez, Francisco (2004) *La desarticulación de las relaciones intergubernamentales en el proceso de descentralización de la gestión ambiental en Baja California, México (2002-2003)*, tesis de Maestría en Administración Integral del Ambiente, El Colef, Tijuana, B.C.
- Finot, Iván (2001) "Descentralización en América Latina: teoría y práctica", *Serie Gestión Pública*, núm. 12, ILPES, Cepal, Santiago de Chile.
- Fiske, Edward (1996) "Decentralization of Education: Politics and Consensus", *Series: Directions in Development*, IBRD, The World Bank, Washington, D.C.

- Flamand, Laura (2004) *The Vertical Dimension of Government: Democratization and Federalism in Mexico*, tesis de doctorado, Department of Political Science, University of Rochester, Nueva York.
- Gajardo, Marcela (1999) "Reformas educativas en América Latina. Balance de una década", *Documentos de Trabajo* núm. 15, PREAL, Santiago de Chile.
- García, Francisco A. (2001) "Diez años de gobierno del PAN" en Hernández, T. y J. Negrete (coords.) *La experiencia del PAN. Diez años de gobierno en Baja California*, El Colef, Plaza, Valdés, México, pp. 172-186.
- Garret, Geoffrey y J. Rodden (2000) *Globalization and Decentralization*, ponencia preparada para el Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, 27-30 de abril, Chicago, Illinois.
- Gershberg, Alec I. y M. Jacobs (1998) "Decentralization and Recentralization: Lessons from the Social Sectors in Mexico and Nicaragua", *Working Paper* núm. 39, IADB, Washington, D.C.
- Goggin, Malcom L., A. O'M. Brown, J. P. Lester y L. J. O'Toole, Jr. (1990) *Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation*, Scott, Foresman and Company, EU.
- Gómez Álvarez, David (2000) *Educación en el federalismo. La política de descentralización educativa en México*, ITESO, SEGEJ, U. de G., Univ. de Colima, Guadalajara, México.
- Gómez-Morín Fuentes, Lorenzo (2000) "La descentralización y regionalización de los servicios educativos en Baja California: los rasgos del nuevo federalismo educativo", *Memoria del Quehacer Educativo 1995-2000*, tomo 2, SEP, México, pp. 787-818.
- Gonzalez A., Alejandro (1999), *IV Informe de Gobierno*, Gobierno del estado de Baja California/Poder Ejecutivo Estatal, Mexicali, B.C., 1º de octubre.
- González, Alejandro (2001) "La experiencia del PAN: diez años de gobierno en Baja California" en Hernández, T. y J. Negrete (coords.) *La experiencia del PAN. Diez años de gobierno en Baja California*, El Colef, Plaza y Valdés Editores, México, pp. 83-91.
- González C., Héctor R. (1990), *La deserción de trabajadores de la educación en Baja California, 1998-1990* (Tesis de Maestría en Desarrollo Regional), Tijuana, Baja California, El Colef, agosto.
- Gordillo, Elba E. (1995) *La construcción de un proyecto sindical*, Taurus, México.
- _____ (1992) "El SNTE ante la modernización de la educación básica", *El Cotidiano*, año 8, núm. 51, UAM-A, noviembre-diciembre, México, pp. 12-22.
- Gorostiaga, Jorge M. (2001) "Educational Decentralization Policies in Argentina and Brazil: Exploring the New Trends", *Journal of Educational Policy*, vol. 16, núm. 6, pp. 561-583.
- Grindle, Merilee (2000) "La paradoja de la reforma educacional: pronosticar el fracaso y encontrar el progreso" en Martinic, S. y M. Pardo (eds.) *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, CIDE, PREAL, Santiago de Chile.
- Guerra, Diódoro (1987) *La descentralización educativa. Estrategia para el desarrollo*, Editorial Leega, México.

- Guerrero, Juan P. (2000) "Algunas lecciones de la descentralización del gasto social", en Cordera, R. y A. Ziccardi (coords.) *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, IIS-UNAM, Porrúa, México, pp. 751-766.
- Guevara, Alejandro (1998) "Programas de alivio a la pobreza en México: un ejercicio de evaluación", en Serrano, M., V. Bulmer-Thomas (comps.) *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, FCE, México, pp. 218-252.
- Guillén, Tonatiuh (1996) "Gobierno dividido en Baja California: integración y dinámica legislativa en el periodo 1989-1995" en Lujambio, A. (ed.) *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, UAM, IFE, CNCyAP, México, pp. 35-68.
- _____ (1995) "Reforma del Estado y gobiernos locales. Hacia nuevas relaciones intergubernamentales" en Mendoza, E. (coord.) *Reunión de alcaldes fronterizos sobre desarrollo y medio ambiente*, El Colef, Tijuana B. C., pp. 85-96.
- _____ (1993a) *Baja California, 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*, El Colef, UNAM-CIIH, México.
- _____ (1993b) "Baja California" en Gómez, S. (coord.) *Las elecciones de 1991. La recuperación oficial*, La Jornada Ediciones, México, pp. 69-91.
- _____ y G. M. Ordóñez (1992) *Diagnóstico sobre el desarrollo regional fronterizo. Baja California, Sonora y Chihuahua*. Documento preparado para Consultores en Planeación y Desarrollo, Depto. de Estudios de Administración Pública (El Colef) (mimeo), México.
- Haggard, Stepan (1999) "The Politics of Decentralization in Latin America" en Burki, S. J., G. M. Perry (eds.) *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, IBRD, The World Bank, Washington, D.C., pp. 33-49.
- Hall, Richard H. (1983) *Organizaciones. Estructura y proceso*, Prentice-Hall Hispanoamericana, México.
- Hanson, Mark (1997) "La descentralización educacional: problemas y desafíos", *Documentos del PREAL*, núm. 9, PREAL, Santiago de Chile.
- Hernández, A. y M. Luna (1998) *La nueva relación entre el Legislativo y el Ejecutivo. La política económica (1982-1997)*, IIL, IPN, FCE, Colmex, México.
- _____ (1996) "Federalismo y gobernabilidad en México" en Carmagnani, M. (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, FCE, Colmex, México, pp. 263-299.
- _____ (1994) "La parábola del presidencialismo mexicano" en Hernández, A. coord) *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, FHA, FCE, Colmex, México, pp. 17-39.
- _____ Hernández, Luis (1992) "SNTE: la transición difícil", *El Cotidiano*, año 8, núm. 51, UAM-A, noviembre-diciembre, México, pp. 54-49.
- Hernández Vicencio, Tania (2001) *De la oposición al poder. El PAN en Baja California, 1986-2000*, El Colef, Tijuana, B.C.

- _____ (2000) "Gobiernos de alternancia en los estados: algunas similitudes y diferencias" en Espinoza, V. A. (coord.) *Alternancia política y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, El Colef, Plaza y Valdés, Tijuana, B.C., pp. 207-222.
- _____ (1995) *Los gremios de taxistas en Tijuana: alternancia política y corporativismo cetemista*, Col. Cuadernos, núm. 7, El Colef, Tijuana, B.C.
- Herrera, Mario (2001) "Anotaciones sobre una década" en Hernández, T., J. Negrete (coords.) *La experiencia del PAN. Diez años de gobierno en Baja California*, El Colef, Plaza y Valdés, México, pp. 153-171.
- Herzog, Lawrence A. (1991) "Regional Factors as Explanation of Political Change in Baja California", *Frontera Norte*, vol. 3, núm. 5, enero-junio, El Colef, Tijuana, B.C., pp. 104-118.
- Ianni, Octavio (1980) *La formación del Estado populista en América Latina*, Ediciones Era, México.
- Iturriaga, José E. (1999) "La creación de la Secretaría de Educación Pública" en Solana, F., R. Cardiel y R. Bolaños (coords.) *Historia de la educación pública en México*, FCE, SEP, México.
- Janetti Díaz, Ma. Emilia y A. P. Carrera (1995) "Los ingresos de los estados en el marco de la política económica del gobierno federal mexicano (1970-1992)", *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2, CIDE, 2º semestre, México, pp. 349-390.
- Jiménez, Emmanuel (2000) "Equity and the Decentralization of Social Services" en Burki, S. J., G. E. Perry (eds.) *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, IBRD, The World Bank, Washington, D.C., pp. 173-187.
- Klausner, Michael y M. A. Groves (1994) "Organizational Conflict" en Farazman, A. (ed.) *Handbook of Bureaucracy*, Marcel Decker, Inc., Nueva York, pp. 355-371.
- Knight, Jack (1998) *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Krawczyk, Nora (2002) "La reforma educativa en América Latina desde la perspectiva de los organismos multilaterales", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 7, núm. 16, COMIE, México, pp. 627-663.
- Latapí, Pablo y M. Ulloa (2000) "Inconsistencias de las fórmulas de distribución de los recursos federales para la educación y propuestas alternativas" en Cordera, R., A. Ziccardi (coords.) *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, Porrúa, UNAM (CH-IIS-FE), México, pp. 81-102.
- _____ (2002) *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, UNAM-CESU, FCE, México.
- Lavell, Allan M. (1975) "Industrialización regional en México: algunas consideraciones políticas" en Unikel, L., A. Necochea (comps.) *Desarrollo urbano y regional en América Latina. Problemas y políticas, Lecturas del Trimestre*, núm. 15, FCE, México, pp. 304-342.
- Loeza, Soledad (1994) "La experiencia mexicana de liberalización", *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 2, Abril-junio, Colmex, México, pp. 221-251.

- Loaeza, Soledad (1999), *El partido Acción Nacional: La larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, FCE.
- Loera, Armando y F. Sandoval (1999) "La innovación educativa en el proceso de descentralización en el estado de Chihuahua" en Pardo, M. del C. (coord.) *Federalización e innovación educativa en México*, Colmex, México, pp. 399-483.
- López Bárcena, Joaquín y T. Real Mata (2001) "Avances de la descentralización de los servicios de salud en México, 1995-1999" en De la Fuente, J. R. y J. López (comps.) *Federalismo y salud en México. Primeros alcances de la reforma de 1995*, UNAM, Editorial Diana, México, pp. 13-34.
- López, Juan C. y Ana M. Amador (1995) *Proyecto educativo. Una realidad en Baja California*, SEBS, ISEP, GEBC, Mexicali, B.C., s/f.
- Loyo, Aurora (1998) *El movimiento magisterial de 1958 en México*, Ediciones Era, México.
- _____ (1997) "La ironías de la modernización: el caso del SNTE" en *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, UNAM, Plaza y Valdés, México, pp. 23-62.
- Loyo, Engracia (1999) "El largo camino a la centralización educativa, 1920-1992" en Pardo, M. del C. (coord.) *Federalización e innovación educativa en México*, Colmex, México, pp. 49-62.
- Lujambio, Alonso (2000) *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Editorial Océano, México.
- _____ (1996) "Estudio introductorio" en Lujambio, A. (ed.) *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, UAM, IFE, CNCyAP, México, pp. 9-31.
- Lustig, Nora (1993) "El efecto social del ajuste" en Bazdresch, C., et al. (comps.), *México: Auge, crisis y ajuste*, tomo III, FCE, México, pp. 201-238.
- Mack, Raymond y R. C. Snyder (1974) *El análisis del conflicto social*, Ediciones Nueva Visión, Argentina.
- Mancera, Carlos y L. Vega (2000) "Oportunidades y retos del federalismo educativo: el camino recorrido 1992-2000", *Memoria del Quehacer Educativo 1995-2000*, SEP, México, pp. 45-83.
- Manor, James (1999) "The Political Economy of Democratic Decentralization", *Series: Directions in Development*, IBRD, The World Bank, Washington, D.C.
- Marando, Vincent L. y P. S. Florestano (1999) "La administración intergubernamental: el estado de la disciplina" en Lynn, N. B., A. Wildavsky (comps.) *Administración pública: el estado de la disciplina*, FCE, México, pp. 379-415.
- March, James G. y J. P. Olsen (1997) *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, CNCyAP, UAS, FCE, México.
- Márquez, O. Ramón (1988) "32 años de la Sección 37-SNTE. Prolegómenos históricos", *Sección 37 de Baja California. 32 Aniversario: Hombres, obra, historia*, Sección 37 del SNTE en Baja California, Mexicali, B. C., pp. 43-51.

- Martínez Assad, Carlos y A. Ziccardi (2000) "Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales" en Cordera, R. y A. Ziccardi (coords.) *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, ISS-UNAM, Porrúa, México, pp. 703-738.
- _____ y A. Ziccardi (1992) "Propuestas de descentralización del Estado mexicano" en Bazdresch, C., et al. (comps.) *México: auge, crisis y ajuste. I. Los tiempos del cambio, 1982-1988*, FCE, México, pp. 414-443.
- Martínez, Beatriz (1999) *Mediación y resolución de conflictos. Una guía introductoria*, Paidós, México.
- Martínez, María Concepción (1994) *Aguascalientes: un ensayo de descentralización (1982-1988)*, ICA-GEA, Instituto Mora, Aguascalientes.
- Massolo, Alejandra (1992) "La descentralización de la gestión pública en México: la reforma municipal de 1983" en Garza, G. (comp.) *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, Colmex, México, pp. 121-158.
- McGinn, N. y T. Welsh (1999) "Decentralization of Education: Why, When, What and How?", *Fundamentals of Educational Planning*, núm. 64, UNESCO-IIEP, París.
- Merino, Mauricio (1992) *Fuera del centro*, Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver.
- Miranda, Francisco (1992) "Descentralización educativa y modernización del Estado", *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm. 2, IIS-UNAM, abril-junio, México, pp. 19-44.
- Moctezuma, Esteban (1993) "Avances de la federalización educativa en México" en Vázquez, M. E. (comp.) *La administración pública contemporánea en México*, Secogef, FCE, México, pp. 153-184.
- Mota, Sergio (1998) *México. Estabilización y cambio estructural, 1982-1988*, Ediciones Castillo, México.
- Nava, Alfonso (1996) *Derecho administrativo mexicano*, FCE, México.
- Negrete, José (2001) "Las nuevas relaciones entre gobierno y sociedad en Baja California" en Hernández T. y J. Negrete (coords.) *La experiencia del PAN. Diez años de gobierno en Baja California*, El Colef, Plaza y Valdés, México, pp. 215-228.
- Noriega, Margarita (2000) *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México, 1982-1994*, UPN, Plaza y Valdés, México.
- North, Douglass C. (1995) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.
- O'Connor, James (1994) *La crisis fiscal del Estado*, Ediciones Península, Barcelona.
- Offe, Claus (1990) *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Conaculta, Alianza Editorial, México.
- Ornelas, Carlos (1998) *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, CIDE, Nafinsa, FCE, México.
- Orozco, J. Jesús (1988) "El sistema presidencial en el Constituyente y su evolución posterior" en Varios autores *El sistema presidencial mexicano. Algunas reflexiones*, UNAM, México, pp. 1-146.

- Ortega, Roberto (1994) *Federalismo y municipio*, FCE, México.
- _____ (1988) *El nuevo federalismo. La descentralización*, Porrúa, México.
- Osuna, Héctor (1995) "Federalismo y vida municipal", *Propuesta para un Nuevo Federalismo*, suplemento especial de *El Nacional*, 7 de mayo, México, p. 21.
- Palacios, Juan J. (1992) "La insuficiencia de la política regional en México: patrones de asignación de la inversión pública federal, (1959-1986)" en Garza, G. (comp.) *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, Colmex, México, pp. 155-176.
- Pardo, María del C. (1999) "Reflexiones finales a manera de conclusión", *Federalización e innovación educativa en México*, Colmex, México, pp. 549-571.
- Pescador, José A. y C. A. Torres (1985) *Poder político y educación en México*, Uteha, México.
- Pfeffer, Jeffrey (1992) *Organizaciones y teoría de las organizaciones*, FCE, México.
- Prawda, Juan y G. Flores (2001) *México educativo revisitado. Reflexiones al comienzo de un nuevo siglo*, Editorial Oceáno, México.
- _____ (1985) *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, Grijalbo, México.
- Prud'homme, Rémy (1995) "The Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, The World Bank, Washington, D.C.
- Psacharopoulos, George (1985) "Planning of Education: Where Do We Stand?", *Education and Training Series*, The IRBD, The World Bank, agosto, Washington, D.C.
- Puryear, Jeffrey (1997) "La educación en América Latina: problemas y desafíos", *Documentos de Trabajo*, núm. 7, PREAL, Santiago de Chile.
- Reséndiz, Ramón (1992) "Reforma educativa y conflicto interburocrático en México, 1978-1988", *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm. 2, UNAM-IIS, abril-junio, México, pp. 3-18.
- Reyes, Marcos S. (2003) "La descentralización educativa en Baja California. Reflexiones generales sobre el nuevo marco institucional de la acción educativa y algunas evidencias empíricas", *Revista Nueva Antropología*, vol. XIX, núm. 62, Colmex, CONACULTA, INAH, UCM, CONACYT, México, pp. 99-120.
- _____ (1997) *Nuevo federalismo y hacienda municipal. Hacia una renovación del federalismo hacendario y la modernización de la gestión financiera de los gobiernos municipales en México*. Ponencia presentada en el II Seminario: *El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio*, organizado por el gobierno del Estado de México y la Universidad Autónoma del Estado de México, 6-8 de noviembre, Toluca, Edomex.
- _____ (1995) "Sociedad y Gobiernos municipales en la frontera norte", *Revista Federalismo y Desarrollo*, año 9, núm. 49, Banobras, mayo-junio, México, pp. 45-48.

- Rivera, Juan L. (1996) *Los efectos de la alternancia política: corporativismo y clientelismo en las organizaciones urbano-populares en Tijuana (1989-1995)*, tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto Mora, México.
- Rives, Roberto (1984) *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1940*, INAP, México.
- Riviére D'Arc, Héléne (1994) "La descentralización del Estado" en Couffignal, G, (comp.) *Democracias posibles. El desafío latinoamericano*, FCE, Buenos Aires.
- Rodríguez, Victoria E. (1999) *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, FCE, México.
- _____ y Peter Ward (1994), *Political Change in Baja California. Democracy in the Making?*, Center for U.S. Mexican Relations-UCSD, San Diego, Ca.
- Rogers, David L. y David A. Wetten (1982) *Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*, Des Moines, Iowa University Press Iowa.
- Rojas, Fernando (2000) "The Political Context of Decentralization in Latin America. Accounting for the Particular Demands of Decentralization in the Region" en Burki, S. J. y G. E. Perry (eds.) *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, IBRD/The World Bank, Washington, D.C., pp. 9-31.
- Romero, Jorge Javier (1999) "Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo" en Merino M. (coord.) *La ciencia política en México*, Conaculta, FCE, México, pp. 234-264.
- Rondinelli, Dennis (1999) *Decentralization. Briefing Notes*, The World Bank, Washington, D.C.
- Rosique, José A. (1999) *Centralismo y desconcentración en el desarrollo urbano de México: retrospectiva y prospectiva al siglo XXI*, UAM-X, México.
- Saade, Antonio (1993) "El sistema federal mexicano: Una sinopsis institucional", *Gobiernos. Hacia un nuevo federalismo*, núm. 1, SEGOB, noviembre-diciembre, México, pp. 36-41.
- Santín del Río, Leticia (2004) "Descentralización y fortalecimiento institucional del municipio" en Tamayo, R. y F. Hernández (coords.) *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional: ¿cómo estamos y hacia dónde vamos?*, Porrúa, México, pp. 83-96.
- Saucedo, José A. (1997) *Hacia el federalismo fiscal. La reforma al sistema de asignación de participaciones federales a los estados*, INAP, México.
- Savedoff, William, J. Londoño y R. Hausmann (1997) *Cómo organizar con éxito los servicios sociales*, BID, FCE, Santiago de Chile,.
- Schmelkes, Sylvia (1999) *La calidad en la educación primaria. Un estudio de caso*, FCE, México.
- Scott, W. Richard (1999) "Retomando los argumentos institucionales" en Walter W. Powell y P. DiMaggio (comps.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, CNCPyAP, UAEM, FCE, México, pp. 216-236.
- Sempere, Jaime y H. Sobarzo (1998) "Federalismo fiscal en México" en Sempere, J. y H. Sobarzo (comps.) *Federalismo fiscal en México*, Colmex, México pp. 15-72.

- Senén, Silvia de (1994) “La descentralización educativa y el orden político: países unitarios y federales”, *Boletín* 33, Proyecto Principal de Educación, abril, Buenos Aires.
- Serna, Miquel S. (2001) “El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas”, *Reforma y Democracia*, núm. 20, CLAD, Caracas, Venezuela.
- Serrano, Mónica (1998) “El legado del cambio gradual: reglas e instituciones bajo Salinas” en Serrano, M. y V. Bulmer-Thomas (comps.) *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, FCE, México, pp. 13-43.
- Silva, Fernando (1986) “Planeación regional y descentralización” en Torres, B. (coord.) *Descentralización y democracia en México*, Colmex, México, pp. 135-146.
- Silverman, Jerry M. (1992) *Public Sector Decentralization. Economic Policy and Sector Investment Programs*, The World Bank, Washington, D.C.
- Slomianski, Paul (1998) “The Budgeting Process in Mexico”, *Documento de Trabajo*, núm. 63, CIDE, México.
- Street, Susan (1992) “El SNTE y la política educativa, 1970-1990”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm. 2, UNAM-IIS, abril-junio, México, pp. 45-72.
- Tamayo, Rafael y F. Hernández T. (2004) “Descentralización fiscal, planeación regional y participación social en México: una introducción” en Tamayo F. y F. Hernández (coords.) *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, CIDE, WW, ITESM, México, pp. 11-29.
- Tiramonti, Guillermina (2001) “Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los '90”, *Documentos del PREAL*, núm. 19, PREAL, Santiago de Chile.
- Trejo, Raciél (1993) “Presencia del SNTE en el aparato burocrático y sus consecuencias en el ámbito educativo” en Benavides, M. E. y G. Velasco (coords.) *Sindicato magisterial en México*, Instituto de Proposiciones Estratégicas, México.
- Trejo, Guillermo (1996) “La reforma educativa en México: ambivalencia frente al cambio” en Roerr, R. (comp.) *El desafío de la reforma institucional en México*, Siglo XXI Editores, México, pp. 155-180.
- Ugalde, Luis C. (1997) “Los aspectos legislativos del gasto público en México, 1970-1996”, *Perfiles Latinoamericanos*, año 6, núm. 10, Flacso-México, México, pp. 75-99.
- Valderrábano, Azucena (1990) *Historias del poder. El caso de Baja California*, Grijalbo, México.
- Velasco, José Luis (1999) *El debate actual sobre el federalismo mexicano*, Instituto Mora, México.
- Veloz, Norma I. (2003a) “El SNTE y la descentralización de la educación básica en Tlaxcala”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. VIII, núm. 18, COMIE, UNAM, mayo-agosto, México, pp. 339-378.

- _____ (2003b) *Poder sindical y participación social en la educación básica: la disputa por la gestión educativa (el caso de Puebla)*, tesis de doctorado, Flacso-México, Promoción 2000-2003, México.
- Verspoor, Adrian (1992) "Challenges to the Planning of Education", *PHREE Background Paper Series*, IBRD, The World Bank, junio, Washington, D.C.
- Weldon, Jeffrey (1997) "El proceso presupuestario en México: defendiendo el poder del bolsillo", *Perfiles Latinoamericanos*, año 6, núm. 10, Flacso-México, México, pp. 101-124.
- Wiesner, Eduardo (1999) "La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local" en Luders, R., y L. Rubio (coords.) *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*, Porrúa, CIDAC, CINDE, México, pp. 249-285.
- Wilson, James Q. (1995) *Political Organizations*, Princeton, Princeton University Press, Nueva Jersey.
- Winkler, Donald R. y Alec I. Gershberg (2000) "Education Decentralization in Latin America: The Effect on the Quality of Schooling" en Burki, S. J. y G. E. Perry (eds.) *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, IBRD, The World Bank, Washington, D.C., pp. 203-225.
- Whitty, Georg, S. Power y D. Halpin (1999) *La escuela, el Estado y el mercado*, Ediciones Morata, Fundación Paideia, Madrid.
- Wright, Deil S. (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales*, CNCPyAP, UAC, FCE, México.
- Zepeda, Eduardo y D. Castro (1998) "El gasto público en Baja California: los vaivenes de la descentralización y el control político" en Sempere, J. y H. Sobarzo (comps.) *Federalismo fiscal en México*, Colmex, México, pp. 181-227.
- Zorrilla Fierro, Margarita (2002) "Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México: retos, tensiones y perspectivas", *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 4, núm. 2, IIDE, Ensenada, B.C.

Entrevistas

- Amador Mejía, Ana María (Lic.), jefa del Departamento de Programación y Evaluación de la Secretaría de Educación y Bienestar Social del Gobierno de Baja California en el periodo 1993-1994, Mexicali, Baja California, 28 de marzo de 2003.
- Angulo Rentería, Carlos Arturo (Ing.), secretario general de la Sección 2 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Baja California en el periodo 1995-1998, Mexicali, Baja California, 24 de abril de 2003.
- Álvarez Constantino, Higilio (Prof.), profesor investigador de la Escuela Normal Fronteriza en Mexicali, Mexicali, Baja California, 11 de abril de 1999.

- Ayala López, Rafael (Lic.), secretario de Educación y Bienestar Social del Gobierno de Baja California en el periodo 1989-1991, Mexicali, Baja California, 27 de agosto de 1999.
- Bahena Flores, Alejandro (Mtro.), coordinador académico del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California en el periodo 1994-1995, Mexicali, Baja California, 19 de marzo de 1999.
- Becerril, Francisco (Sr.), presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en Baja California en el periodo 1990-1993, Mexicali, Baja California, 19 de agosto de 1999.
- Bolívar Bustillo, José Antonio (Lic.), representante del Gobierno del Estado de Baja California en la ciudad de México en el periodo 1990-2000, México, D.F., 17 de julio del 2000.
- Celedón, Irma (Profa.), miembro del Comité Estatal de Acción Política de la Sección 2 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Baja California en el periodo 1995-1999, 18 de marzo de 1999.
- Durazo Islas, Luis Arturo (Lic.), director de Administración de Personal en el SEE de Baja California en el periodo 2001-2003, Mexicali, Baja California, 10 de abril de 2003.
- Echeverría de Valle, María del Carmen (Profa.), coordinadora estatal de Participación Social Educativa del Sistema Educativo Estatal en Baja California, Mexicali, Baja California, 21 de enero de 2005.
- Esponda Gaxiola, Marco Antonio (Lic.), secretario de Educación y Bienestar Social del Gobierno de Baja California en el periodo 1991-1995, Mexicali, Baja California, 20 y 26 de agosto de 1999.
- Fernández Candia, Ricardo (Lic.), director general del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California en el periodo 1994-1995, Mexicali, Baja California, 6 de abril de 1999.
- Gallardo, Genaro (Lic.), coordinador municipal de Participación Social del Sistema Educativo Estatal en Tijuana, Tijuana, Baja California, 21 de marzo de 2005.
- González, Manuela (Profa.), coordinadora estatal del Pronalees y Rincones de Lectura del Sistema Educativo Estatal en Baja California, Mexicali, Baja California, 23 de octubre de 2002.
- Gutiérrez García, David (C.P.), director de Estudios y Proyectos de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno de Baja California, Mexicali, Baja California, 21 de enero de 2005.
- López Camacho, Víctor Adán (Dr.), secretario de Planeación y Finanzas del Gobierno de Baja California en el periodo 1998-2000, Tijuana, Baja California, 8 de abril de 2003.
- Muñoz Pérez, Virgilio (Mtro.), secretario de Educación y Bienestar Social del Gobierno de Baja California en el periodo 1996-1998, Tijuana, Baja California, 18 de abril de 1999.
- Ortega Vélez, Óscar (Lic.), coordinador estatal de Planeación Educativa del Sistema Educativo Estatal en Baja California en el periodo 2003-2004, Mexicali, Baja California, 17 de enero de 2005.

- Ortiz Figueroa, Jesús (Lic.), director general del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California en el periodo 1992-1994, Tijuana, Baja California, 25 de octubre de 2002.
- Pérez de Alva, Roberto (Prof.), secretario general de la Sección 37 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Baja California en el periodo 1992-1995, Tijuana, Baja California, 8 de febrero de 2005 (entrevista realizada vía telefónica).
- Pérez Durán, Gilberto (Prof.), secretario general de la Sección 37 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Baja California en el periodo 1998-2001, Mexicali, Baja California, 4 de abril de 1999.
- Pérez Ortiz, Jesús (Prof.), secretario general de la Sección 2 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Baja California en el periodo 1990-1993, Tijuana, Baja California, 3 de marzo de 2003.
- Ponce Meza, Édgar (C.P.), director de Presupuestos del Sistema Educativo Estatal de Baja California, Mexicali, Baja California, 23 de abril de 2003.
- Rebolledo, Juan (1993), *La reforma del Estado en México*, México, FCE.
- Reyes Yáñez, David (Lic.), actual subsecretario de Educación y Bienestar Social del Gobierno de Baja California, Tijuana, Baja California, 8 de diciembre de 2004.
- Ruffo Appel, Ernesto (Lic.), gobernador constitucional de Baja California en el periodo 1989-1995, Tijuana, Baja California, 29 de marzo de 1999.
- Salazar Tovar, Fernando (C.P.), director de Finanzas del Sistema Educativo Estatal de Baja California, Mexicali, Baja California, 23 de abril de 2003.
- Salcedo, Francisco (Lic.), coordinador general para la Integración y Desconcentración Administrativa y Educativa del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California en el periodo 1998-2001, Mexicali, Baja California, 3 y 4 de abril de 1999.
- Salvatierra González, Antonio (Prof.), secretario general de la Sección 37 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Baja California en el periodo 1989-1992, 9 de mayo de 2003.

Documentos oficiales

- ANMEB (1992) "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal", *Legislación educativa comentada*, Juan Francisco Arroyo Herrera (comp.) Editorial Porrúa, México, pp. 385-404.
- CEPEUM (1994) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, IFE.
- CCPNS (1994) *Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad*, Consejo Consultivo del Pronasol, FCE, México.
- CG-CSNTE (1992) "Convenio que celebran, por una parte, el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Baja California y, por la otra, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación", 18 de mayo (mimeo), México.

- CGF-CGE (1992) "Convenio que, de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, celebran, por un parte, el Ejecutivo Federal, y por la otra, el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Baja California, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado", *Diario Oficial de la Federación*, núm. 18, tomo CDLXIV, Poder Ejecutivo Federal, 28 de mayo, México.
- DAPE (2001) *Directorio de la Administración Pública Estatal, 2001-2006*, Dirección de Relaciones Públicas/Gobierno del Estado de Baja California, Mexicali, B.C., s/f.
- E-SNTE (1998) *Estatutos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, MEditorial del Magisterio "Benito Juárez", México.
- Elorduy W., Eugenio (2004) *Tercer Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de Baja California, Poder Ejecutivo Estatal, 1º de octubre, Mexicali, B.C.
- Elorduy W., Eugenio (2003) *Segundo Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de Baja California, Poder Ejecutivo Estatal, 1º de octubre, Mexicali, B.C.
- Elorduy W., Eugenio (2002) *Primer Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de Baja California, Poder Ejecutivo Estatal, 1º de octubre, Mexicali, B.C.
- Fox, Vicente (2005), *V Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1º de septiembre.
- González A., Alejandro (2000), *V Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de Baja California/Poder Ejecutivo Estatal, Mexicali, B.C., 1º de octubre, Mexicali, B.C.
- González A., Alejandro (1999) *IV Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de Baja California, Poder Ejecutivo Estatal, 1º de octubre, Mexicali, B.C..
- I-LEEBC (1995) "Iniciativa de Ley Estatal de Educación", Gobierno del Estado de Baja California, 8 de febrero de 1995 (mimeo), Mexicali, B.C.
- LEBCC (1994) *La economía de Baja California en cifras*, Mexicali, B. C., Secretaría de Desarrollo Económico-Gobierno del Estado de Baja California, Mexicali, B. C.
- LEEBC (1995) "Ley de Educación del Estado de Baja California", *Periódico Oficial*, tomo LXXXII, núm. 16, Gobierno del Estado de Baja California, 10 de junio Mexicali, B.C.
- LEEBC (1975) "Ley de Educación del Estado de Baja California", *Periódico Oficial*, tomo LXXXII, núm. 16, Gobierno del Estado de Baja California, 10 de junio Mexicali, B.C.
- LEGBC (1996) *La experiencia de gobierno de Baja California: 1989-1995*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., México.
- LGE (1993) "Ley General de Educación", *Legislación educativa comentada*, Juan Francisco Arroyo Herrera (comp.) M. Á. Porrúa, México, pp. 237-265.
- LISEP (1992) "Ley que crea el organismo descentralizado denominado Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California", *Periódico Oficial*, núm. 40, sección I, tomo XCIX, Gobierno del Estado de Baja California, 11 de diciembre, Mexicali, B.C.
- LOAPE (1986) "Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California", *Periódico Oficial*, tomo XCIII, Gobierno del Estado de Baja California, 20 de enero Mexicali, B.C.

- LSC (1955) "Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California", *Periódico Oficial*, núm. 75, sección II, tomo LXVII, Gobierno del Estado de Baja California, 31 de diciembre, Mexicali, B.C.
- LSC (1989) "Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California", *Periódico Oficial*, núm. 29, sección I, tomo XCVI, Gobierno del Estado de Baja California, 20 de octubre, Mexicali, B.C.
- MO-CECATI (1993) *Manual de Organización del Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial*, SEP-Dirección General de Centros de Capacitación, México.
- PED-EF (2001) *Plan Estatal de Desarrollo 1996-2001. Evaluación final*, Gobierno del Estado de Baja California, Coplade, octubre, Mexicali, B.C.
- PED (1996) *Plan Estatal de Desarrollo 1996-2001*, Gobierno del Estado de Baja California, Coplade, Mexicali, B.C.
- PED (1990) *Plan Estatal de Desarrollo 1990-1995*, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, Coplade.
- PEBC (1995) *Programa Educativo. Una realidad en Baja California*, Gobierno del Estado de Baja California, SEBS, ISEP, noviembre, Mexicali, B.C.
- PEEBC (2001) "Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California, 2001", *Periódico Oficial*, núm. 57, tomo CVIII, sección II, Gobierno del Estado de Baja California, 31 de diciembre del 2000, Mexicali, B.C.
- PEEBC (2000) "Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California, 2000", *Periódico Oficial*, núm. 54, tomo CVII, sección II, Gobierno del Estado de Baja California, 31 de diciembre de 1999, Mexicali, B.C.
- PEEBC (1999) "Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California, 1999", *Periódico Oficial*, núm. 55, tomo CVI, Sección II, Gobierno del Estado de Baja California, 31 de diciembre de 1998, Mexicali, B.C.
- PEEBC (1998) "Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California, 1998", *Periódico Oficial*, núm. 53, tomo CV, sección II, Gobierno del Estado de Baja California, 31 de diciembre de 1997, Mexicali, B.C.
- PEEBC (1997) "Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California, 1997", *Periódico Oficial*, núm. 54, tomo CIV, sección II, Gobierno del Estado de Baja California, 31 de diciembre de 1996, Mexicali, B.C.
- PEEBC (1996) "Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California, 1996", *Periódico Oficial*, núm. 62, tomo CIII, sección II, Gobierno del Estado de Baja California, 31 diciembre de 1995, Mexicali, B.C.
- PEEBC (1995) "Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California, 1995", *Periódico Oficial*, núm. 56, tomo CII, sección II, Gobierno del Estado de Baja California, 31 de diciembre de 1994, Mexicali, B.C.
- PEEBC (1994) "Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California, 1994", *Periódico Oficial*, núm. 55, tomo CI, sección II, Gobierno del Estado de Baja California, 31 de diciembre de 1993, Mexicali, B.C.

- PEEBC (1993) "Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California, 1993", *Periódico Oficial*, núm. 54, tomo C, sección II, Gobierno del Estado de Baja California, 31 de diciembre de 1992, Mexicali, B.C.
- PEEBC (1992) "Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California, 1992", *Periódico Oficial*, núm. 43, tomo XCIX, sección II, Gobierno del Estado de Baja California, 31 de diciembre de 1991, Mexicali, B.C.
- PEEBC (1991) "Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California, 1991", *Periódico Oficial*, núm. 36, tomo XCVIII, sección II, Gobierno del Estado de Baja California, 31 de diciembre de 1990, Mexicali, B.C.
- PEEBC (1990) "Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California, 1990", *Periódico Oficial*, núm. 36, tomo XCVII, sección II, Gobierno del Estado de Baja California, 31 de diciembre de 1989, Mexicali, B.C.
- PEEBC (1989) "Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California, 1989", *Periódico Oficial*, núm. 36, sección II, Tomo XCVI, Gobierno del Estado de Baja California, 31 de diciembre de 1988 Mexicali, B.C.
- PNF (2000) *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Balance Sexenal*, Secretaría de Gobernación, Poder Ejecutivo Federal, México.
- RCPSE (2002) "Reglamento de los Consejos de Participación Social en la Educación del Estado de Baja California", *Periodico Oficial*, tomo CIX, núm. 44, Gobierno del Estado de Baja California, 11 de octubre, Mexicali, B.C.
- RIISEP (1995) "Reglamento Interno del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California", *Periódico Oficial*, núm. 63, tomo CII, Gobierno del Estado de Baja California, 22 de diciembre, Mexicali, B.C.
- RISEBS (1983) "Reglamento Interno de la Secretaría de Educación y Bienestar Social", *Periódico Oficial*, tomo, XC, núm. 17, Gobierno del Estado de Baja California, 20 de junio, Mexicali, B.C.
- Ruffo A., Ernesto (1995) *Sexto Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de Baja California/Poder Ejecutivo Estatal, 1º de octubre, Mexicali, B.C.
- Ruffo A., Ernesto (1994) *Quinto Informe de Gobierno* Gobierno del Estado de Baja California/Poder Ejecutivo Estatal, 1º de octubre, Mexicali, B.C.
- Ruffo A., Ernesto (1993) *Cuarto Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de Baja California/Poder Ejecutivo Estatal, 1º de octubre, Mexicali, B.C.
- Ruffo A., Ernesto (1992) *Tercer Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de Baja California/Poder Ejecutivo Estatal, 1º de octubre, Mexicali, B.C.
- Ruffo A., Ernesto (1991) *Segundo Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de Baja California, Poder Ejecutivo Estatal, 1º de octubre, Mexicali, B.C.
- Ruffo A., Ernesto (1990) *Primer Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de Baja California/Poder Ejecutivo Estatal, 1º de octubre, Mexicali, B.C.
- SEP (1986) *La descentralización educativa. Avances de un proyecto nacional*, SEP, México.
- SEP (1998) *Informe de Labores, 1995-1996*, SEP, México.

- SHyCP (1997) "Decreto por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal", *Diario Oficial de la Federación*, tomo DXXXI, núm. 20, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 29 de diciembre, México, pp. 122-128.
- SPP (1985) *Antología de la planeación en México, 1917-1985. Tomo 17: Documentos normativos y metodológicos (1982-1985)*, SPP, FCE, México.
- SPP (1988a) "La descentralización", *Cuadernos de Renovación Nacional*, SPP, FCE, México.
- SPP (1988b) *México: desarrollo regional y descentralización de la vida nacional. Experiencias de cambio estructural, 1983-1988*, SPP, México.
- TE-ANMEB (1999) *Tercera Evaluación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, Gobierno del Estado de Baja California, Sistema Educativo Estatal, Mexicali, B.C.
- Terán T., Héctor —qpd— (1998) *Tercer Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de Baja California, Poder Ejecutivo Estatal, Mexicali, B.C., 1º de octubre; Mexicali, B.C.
- Terán T., Héctor —qpd—(1997) *Segundo Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de Baja California, Poder Ejecutivo Estatal, 1º de octubre, Mexicali, B.C.
- Terán T., Héctor —qpd— (1996) *Primer Informe de Gobierno*, Gobierno del Estado de Baja California/Poder Ejecutivo Estatal, 1º de octubre, Mexicali, B.C..

Notas periodísticas

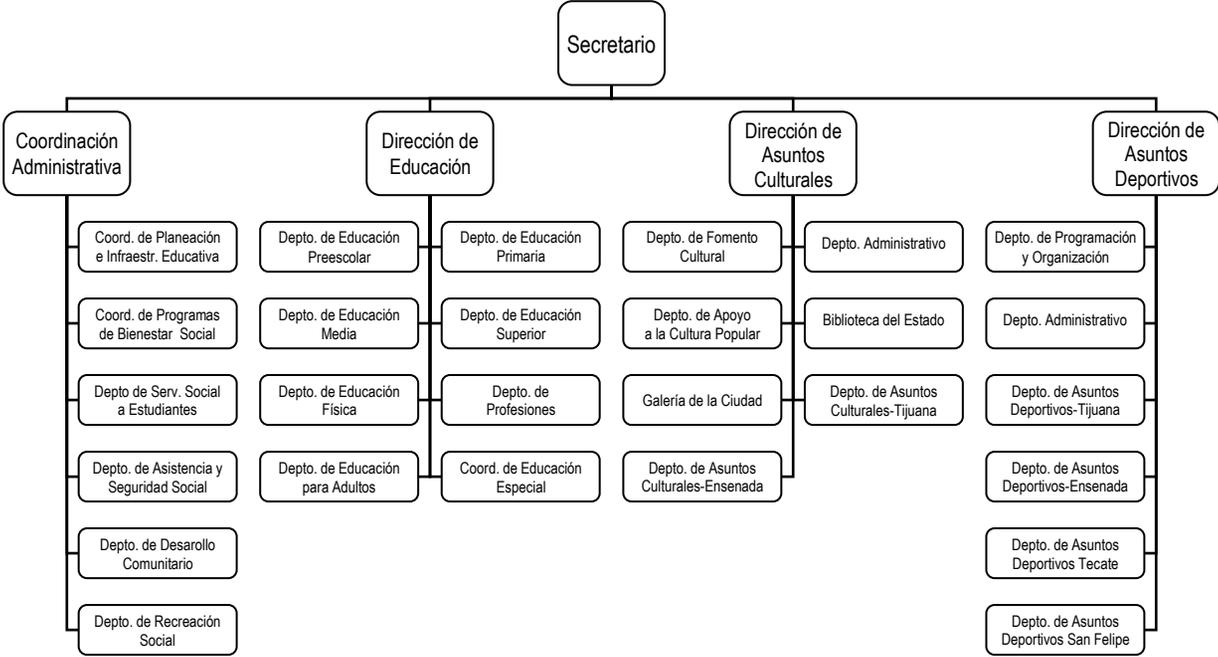
- Cambio (01/10/1996, "Urgente homologar percepciones entre mentores estatales y federales: Corona", *Periódico Cambio*, Tijuana, B.C., 1º de octubre, p. 8.
- Cambio (25/10/1996) "Plantean sus exigencias maestros del SNTE", *Periódico Cambio*, Tijuana, B.C., 25 de octubre, p. 7.
- Mexicano (03/09/1999) "Integran sistema educativo estatal", *Periódico El Mexicano*, Tijuana, B.C., 3 de septiembre.
- Mexicano (03/06/2000) "Presión al ISEP de inspectores", *Periódico El Mexicano*, Tijuana, B.C., 3 de junio, p. 2A.
- Mexicano (04/10/2000) "Exigen maestros cese de inspectores prepotentes", *Periódico El Mexicano*, Tijuana, B.C., 3 de junio, p. 8A.
- Zeta (21/09/1995) "La historia del proyecto de Ley de Educación", *Semanario Zeta*, Tijuana, B.C., 21 de septiembre, p.15.
- Betanzos, Saíd (2000) "Debaten supervisores respuesta del SEE", *Periódico Frontera*, Tijuana, B.C., 11 de julio, p. 5.
- Fernández C., Virginia (2000) "Entregan nuevo pliego petitorio", *Periódico El Mexicano*, Tijuana, B.C., 25 de octubre, pp. 1-2.
- García O., Sonia (1995a) "Pugna SNTE por mejores salarios al magisterio", *Periódico Cambio*, Tijuana, B.C., 11 de enero, p. 9.

- (1995b) "Recibirán incremento salarial maestros de B. C.", *Periódico Cambio*, Tijuana, B.C., 20 de abril, p. 7.
- (1995c), "Exigen iguales prestaciones a todos los maestros de las secciones 2 y 37", *Periódico Cambio*, Tijuana, B.C., 29 de diciembre, p. 3.
- (1996a) "Demanda SNTE trato equitativo para profesores activos y jubilados: Angulo", *Periódico Cambio*, Tijuana, B.C., 24 de febrero, p. 6.
- (1996b) "SNTE aplaza al gobierno de BC para homologar salarios de maestros", *Periódico Cambio*, Tijuana, B.C., 2 de marzo, p. 8.
- (1996c) "Solucionado el conflicto magisterial: Virgilio Muñoz", *Periódico Cambio*, Tijuana, B.C., 5 de mayo, p. 9.
- (1996d) "Convenio de normatividad para tareas educativas y laborales", *Periódico Cambio*, Tijuana, B.C., 24 de mayo, p. 6.
- (1996e) "Denuncian marginación de la SEBS al magisterio federalizado", *Periódico Cambio*, Tijuana, B.C., 22 de septiembre, p. 9.
- (1996f) "Autoridades educativas subvalúan a maestros", *Periódico Cambio*, Tijuana, B.C., 23 de enero, p. 9.
- (1997) "Defensa más enérgica a derechos de maestros federalizados: SNTE", *Periódico Cambio*, Tijuana, B.C., 4 de enero, p. 9.
- León R., Daniel (1995) "Encomian designación de Virgilio Muñoz al frente de la SEBS", *Periódico Cambio*, Tijuana, B.C., 10 de octubre, p. 1.
- Martínez B., Hortensia (1995) "Denuncian jineteo de salarios en el ISEP", *Periódico Cambio*, Tijuana, B.C., 11 de octubre, p. 9.
- (1996) "Imposibilitado el gobierno de BC para pagar aumento a maestros", *Periódico Cambio*, Tijuana, B.C., 15 de febrero, p. 9.
- (1997a) "Realizó SNTE plantón de cinco horas para demandar pago de sus prestaciones", *Periódico Cambio*, Tijuana, B.C., 15 de mayo, p. 6.
- (1997b) "Esperan maestros les otorguen mejoras salariales", *Periódico Cambio*, Tijuana, B.C., 15 de mayo, p. 6.
- Ortiz V., L. Mario (2000) "Maestros supervisores en lucha", *Periódico Frontera*, Tijuana, B.C., 12 de junio, p. 6.
- Rodríguez, Julio (1994a) "Toman la SEBS y le dan ultimátum", *Periódico La Crónica*, Mexicali, B.C., 6 de septiembre, p. 13A.
- (1994b) "Saldrá Subdirector de Educación", *Periódico La Crónica*, Mexicali, B.C., 7 de septiembre, p. 10A.

Anexo I: Organigramas

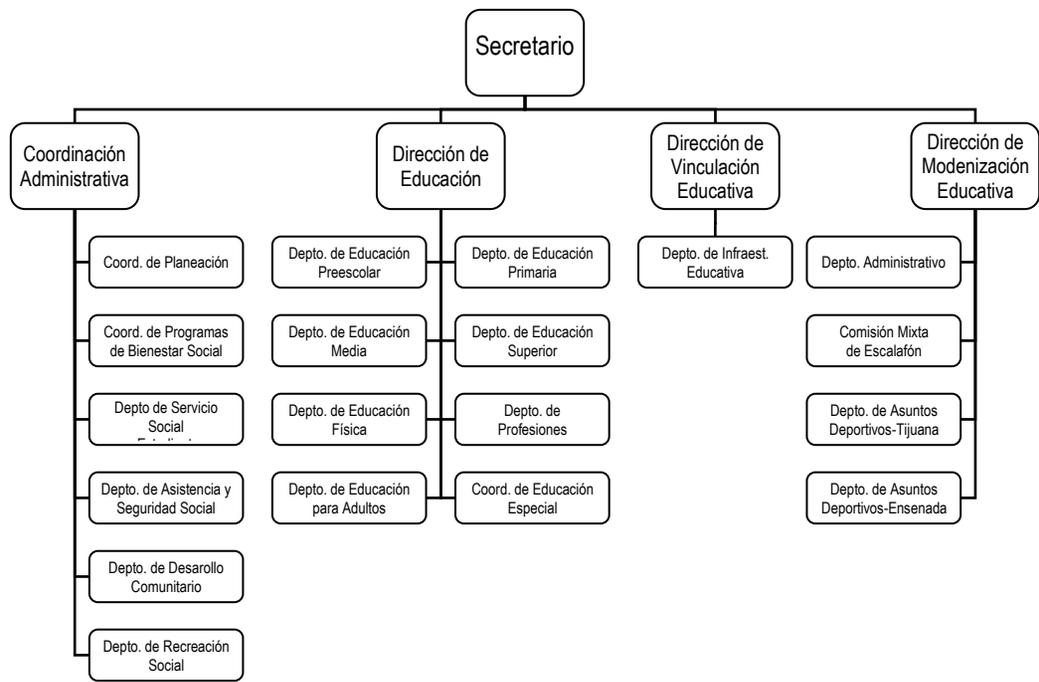
- Organigrama 1: Secretaría de Educación y Bienestar Social, 1989.
- Organigrama 2: Secretaría de Educación y Bienestar Social, 1990.
- Organigrama 3: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del estado, 1989.
- Organigrama 4: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del estado, 1995.
- Organigrama 5: Secretaría de Finanzas, 1989.
- Organigrama 6: Secretaría de Finanzas, 1995.
- Organigrama 7: Secretaría de Educación y Bienestar Social, 1992.
- Organigrama 8: Secretaría de Educación y Bienestar Social, 1994.
- Organigrama 9: Secretaría de Educación y Bienestar Social, 1995.
- Organigrama 10: Secretaría de Educación y Bienestar Social, 1996.
- Organigrama 11: Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California, 1995.
- Organigrama 12: Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California, 1996.
- Organigrama 12.1: Instituto de Servicios Educativos de Baja California, 1996 (Sector Desconcentrado)

Organigrama 1
Gobierno del estado de Baja California
Secretaría de Educación y Bienestar Social, 1989.



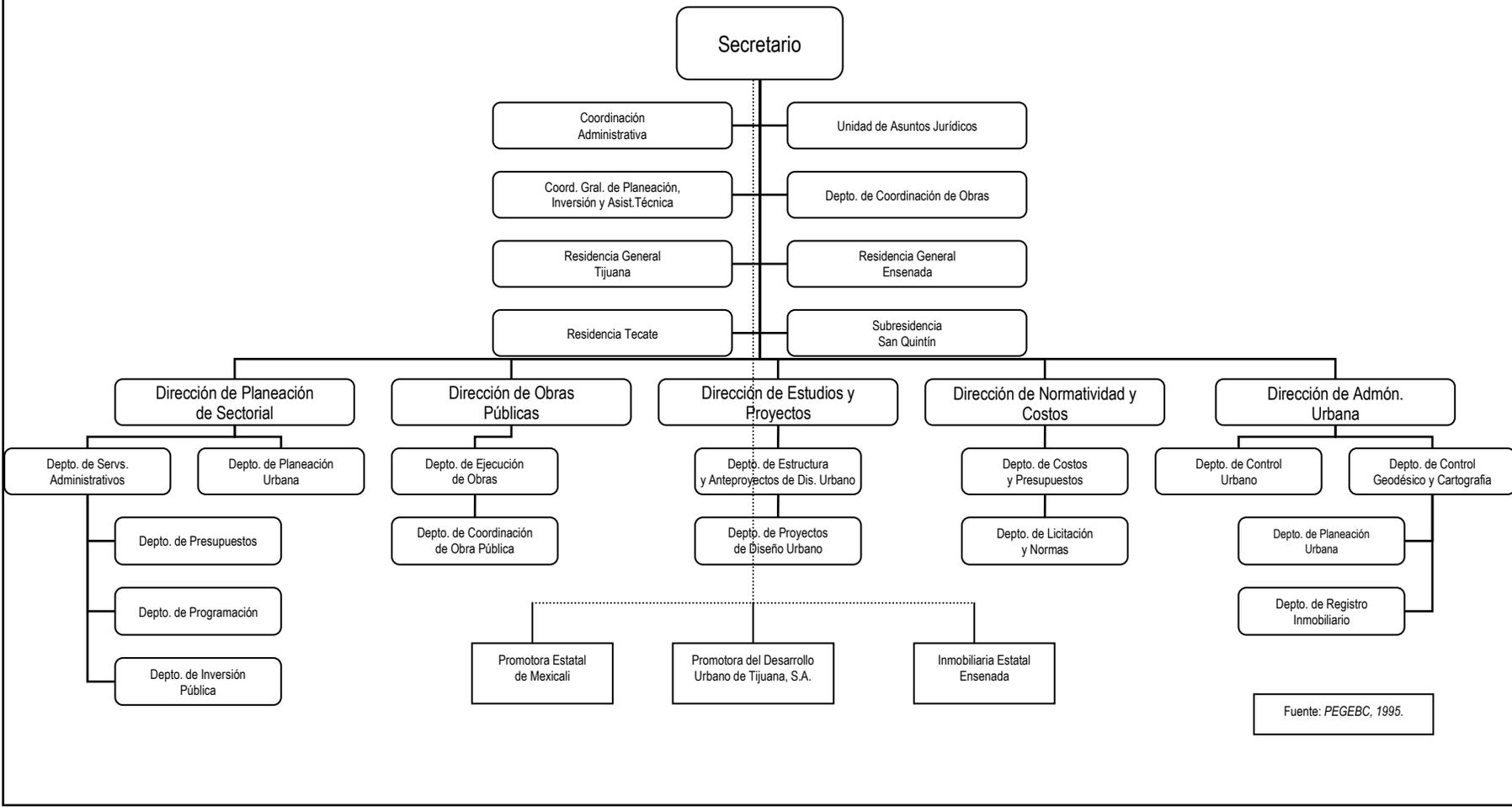
Fuente: Presupuesto de Egresos del gobierno del estado de Baja California (PEGEBC), 1989.

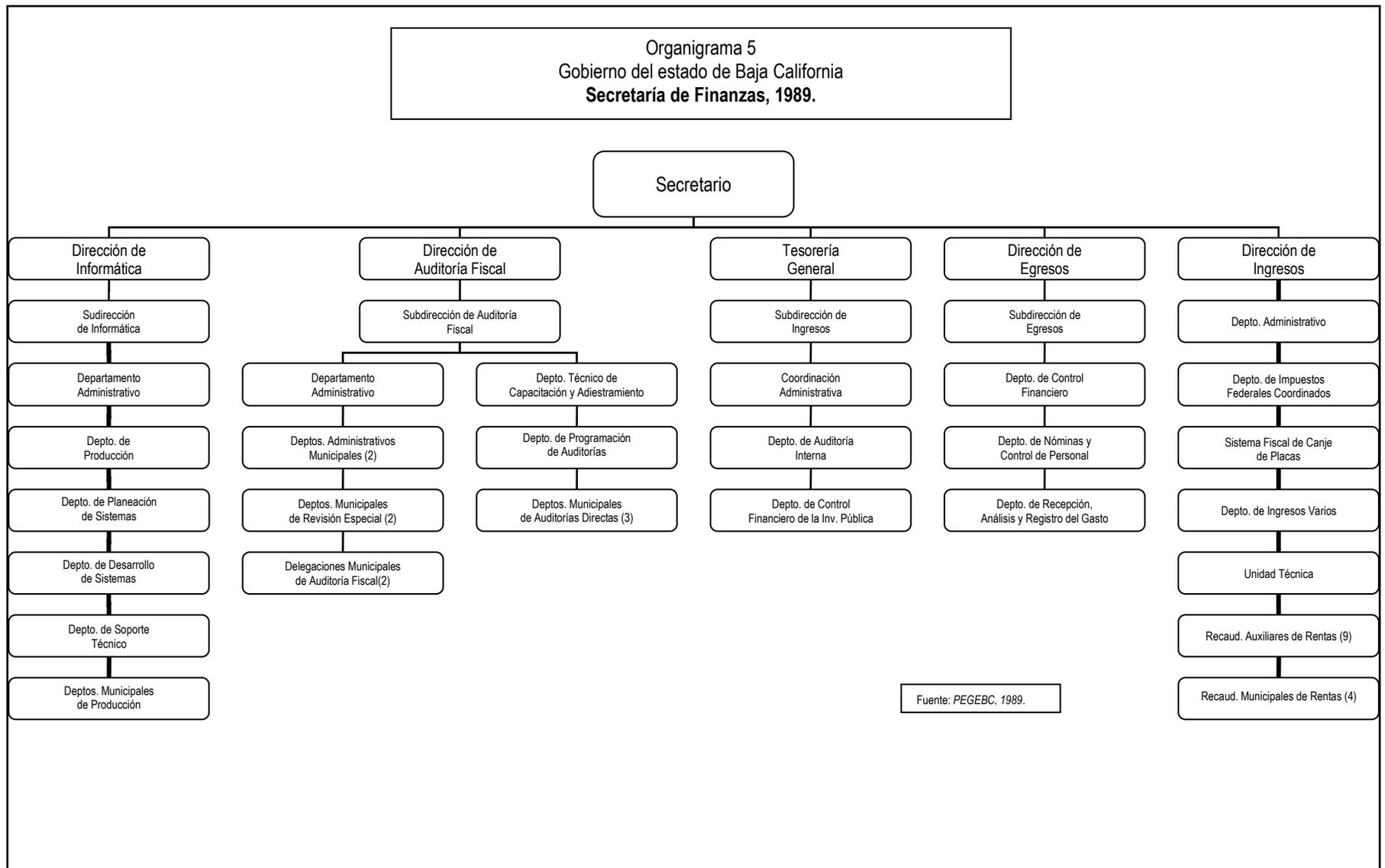
Organigrama 2
Gobierno del estado de Baja California
Secretaría de Educación y Bienestar Social, 1990.

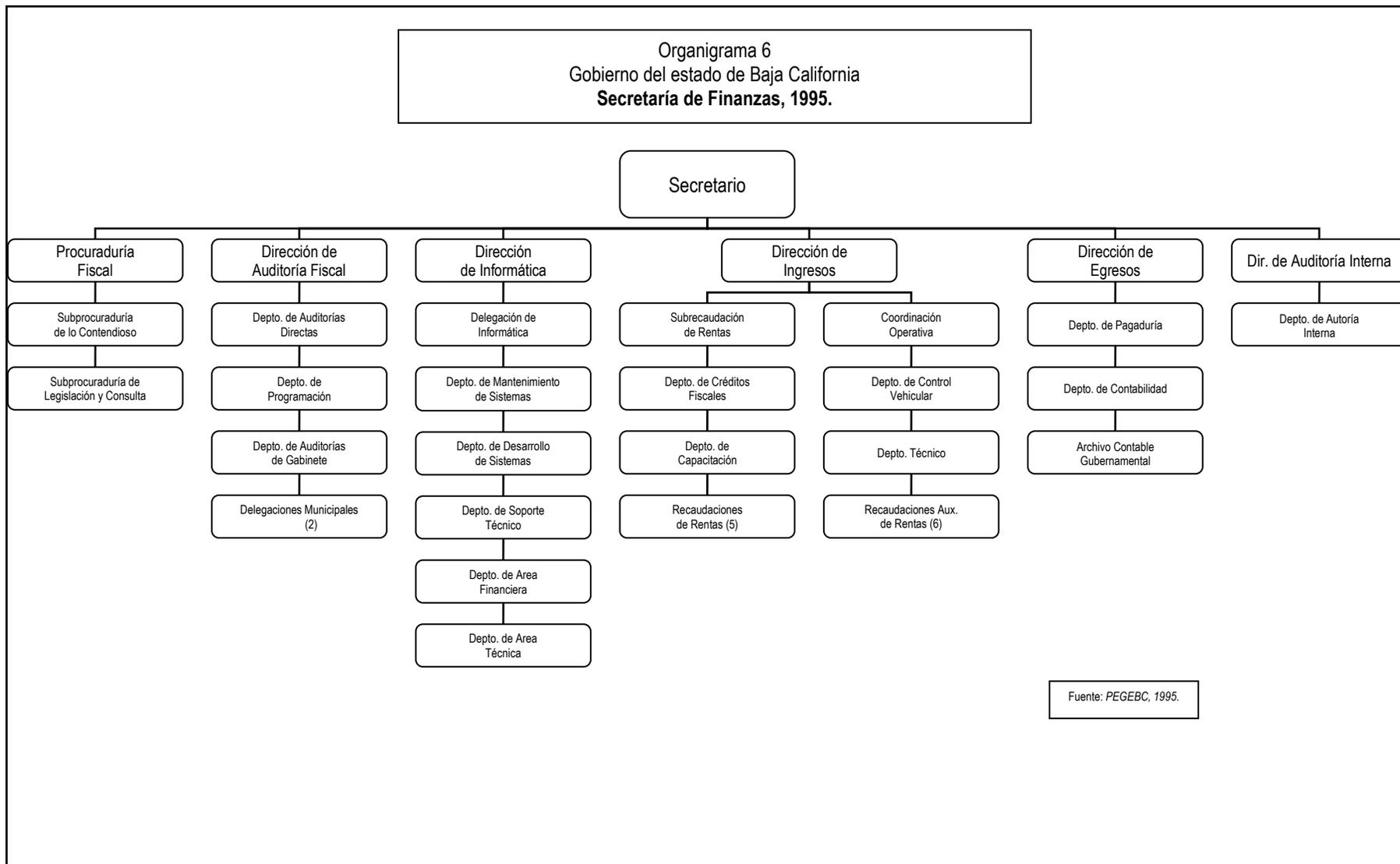


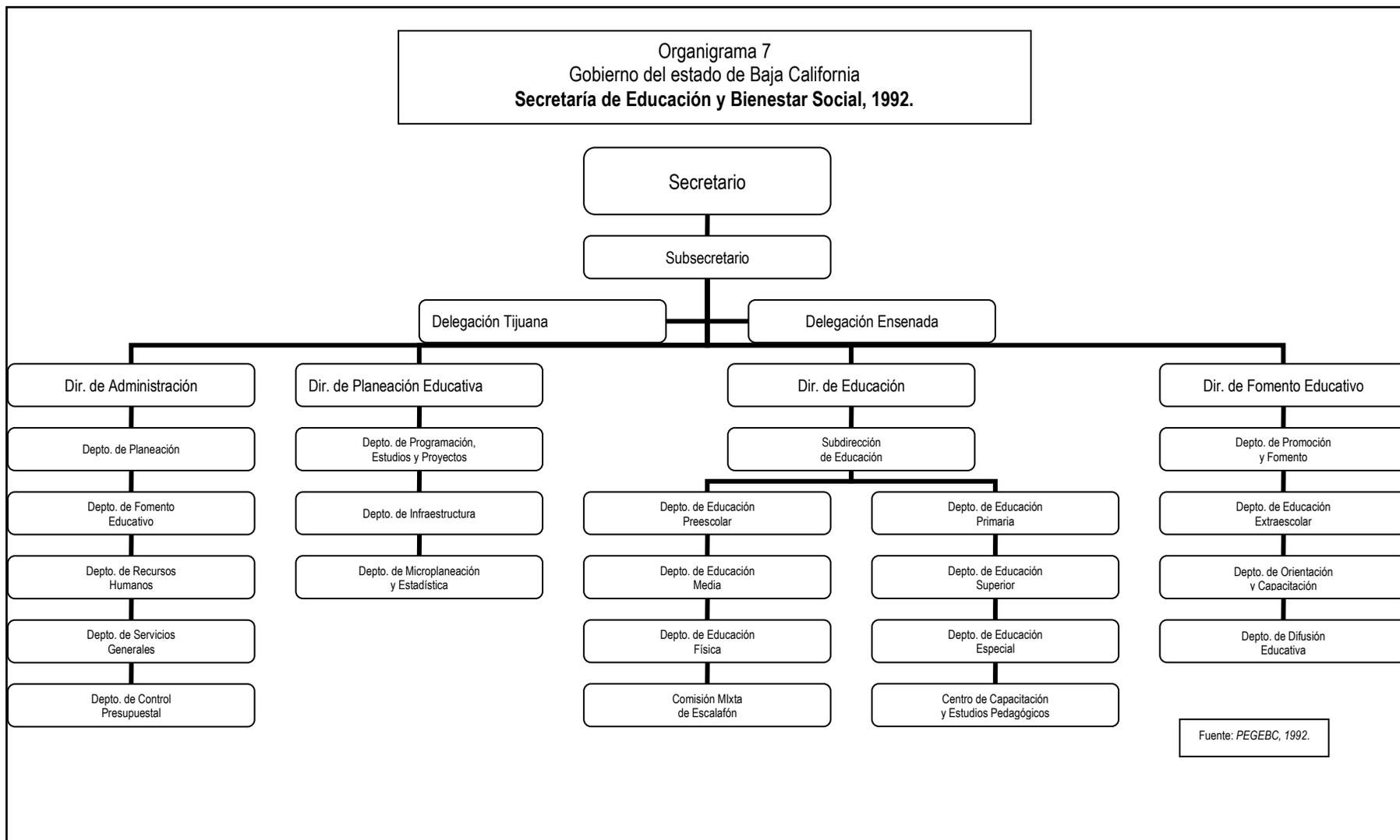
Fuente: PEGEBC, 1990.

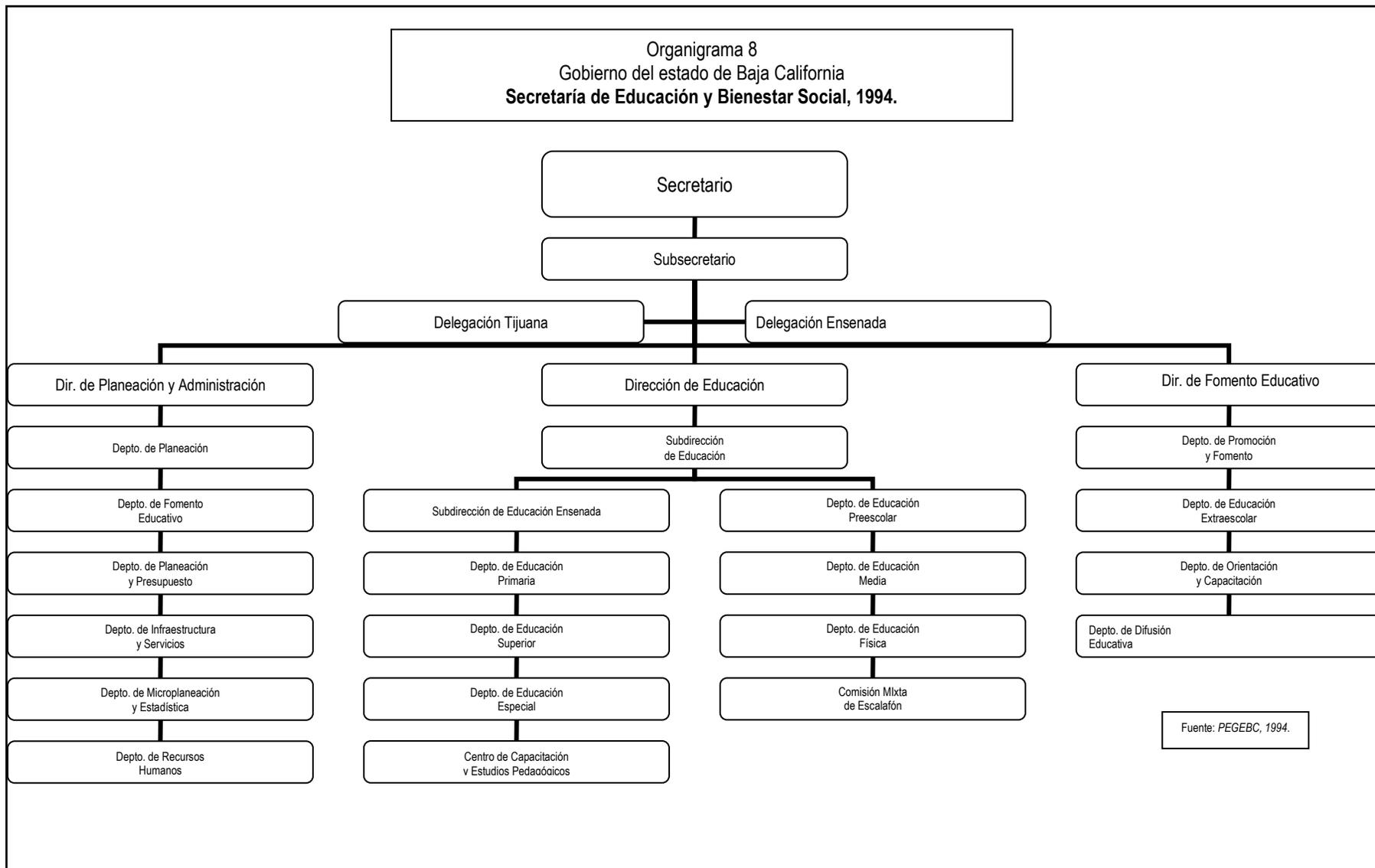
Organigrama 4
Gobierno del estado de Baja California
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1995.

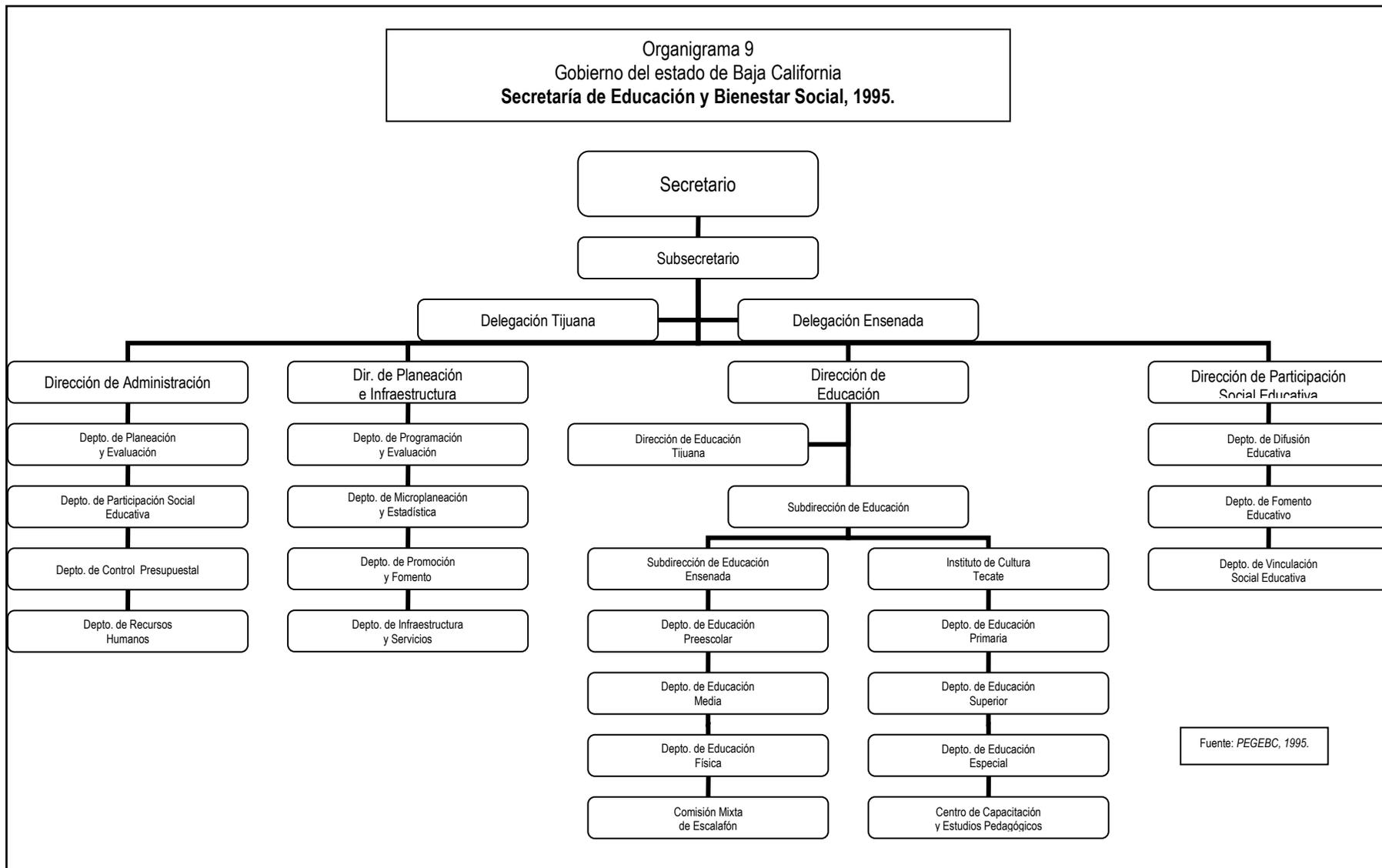


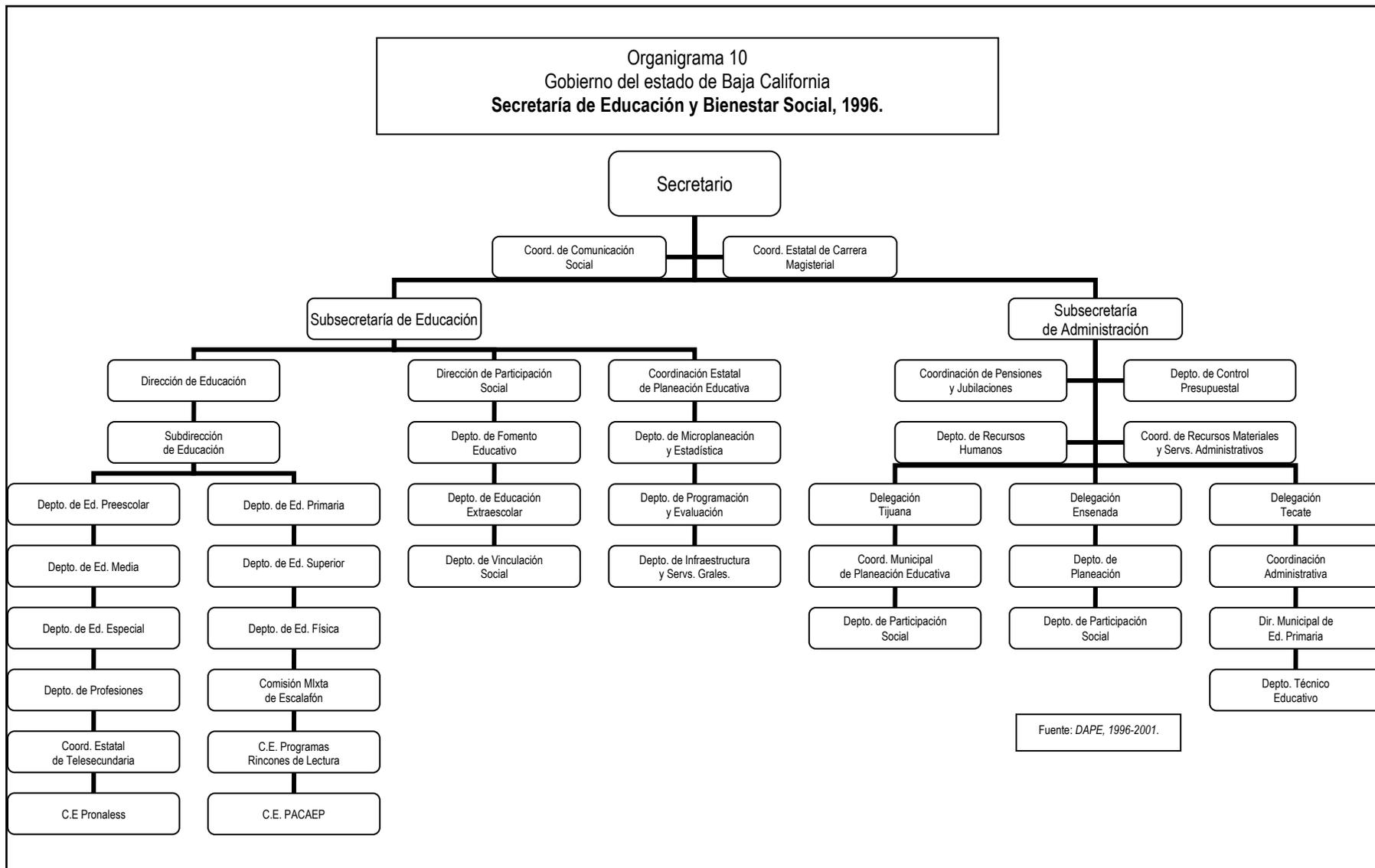


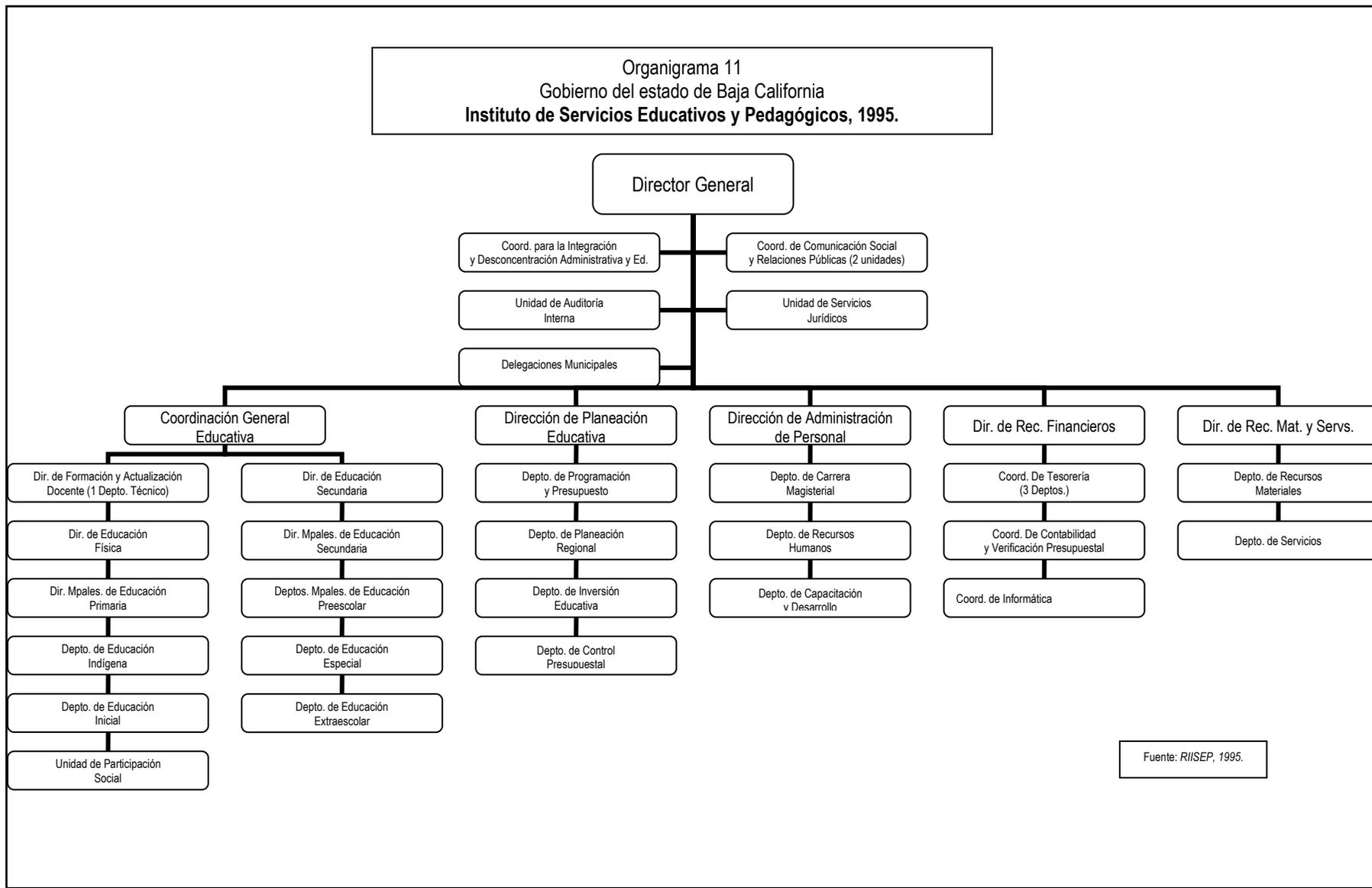


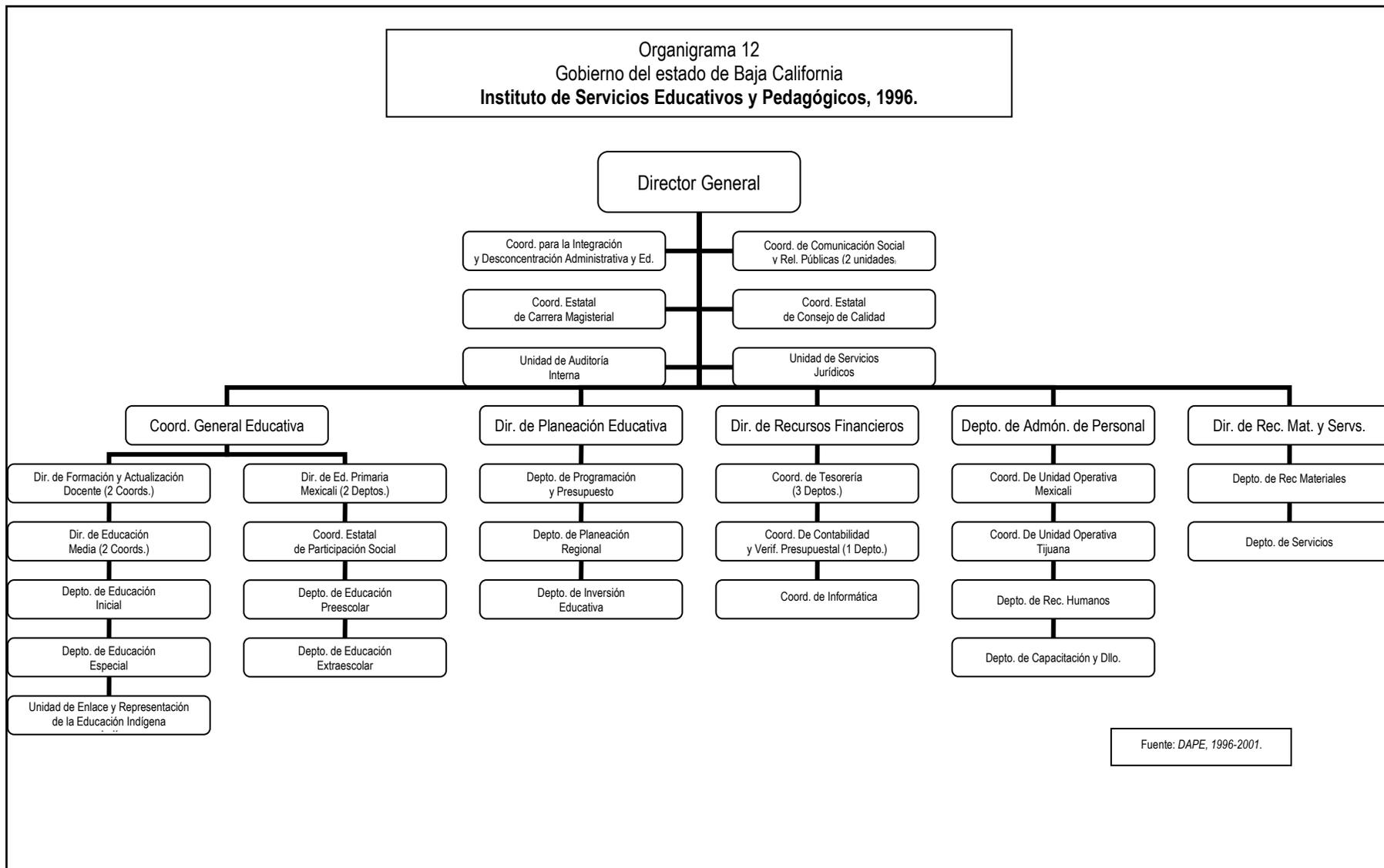




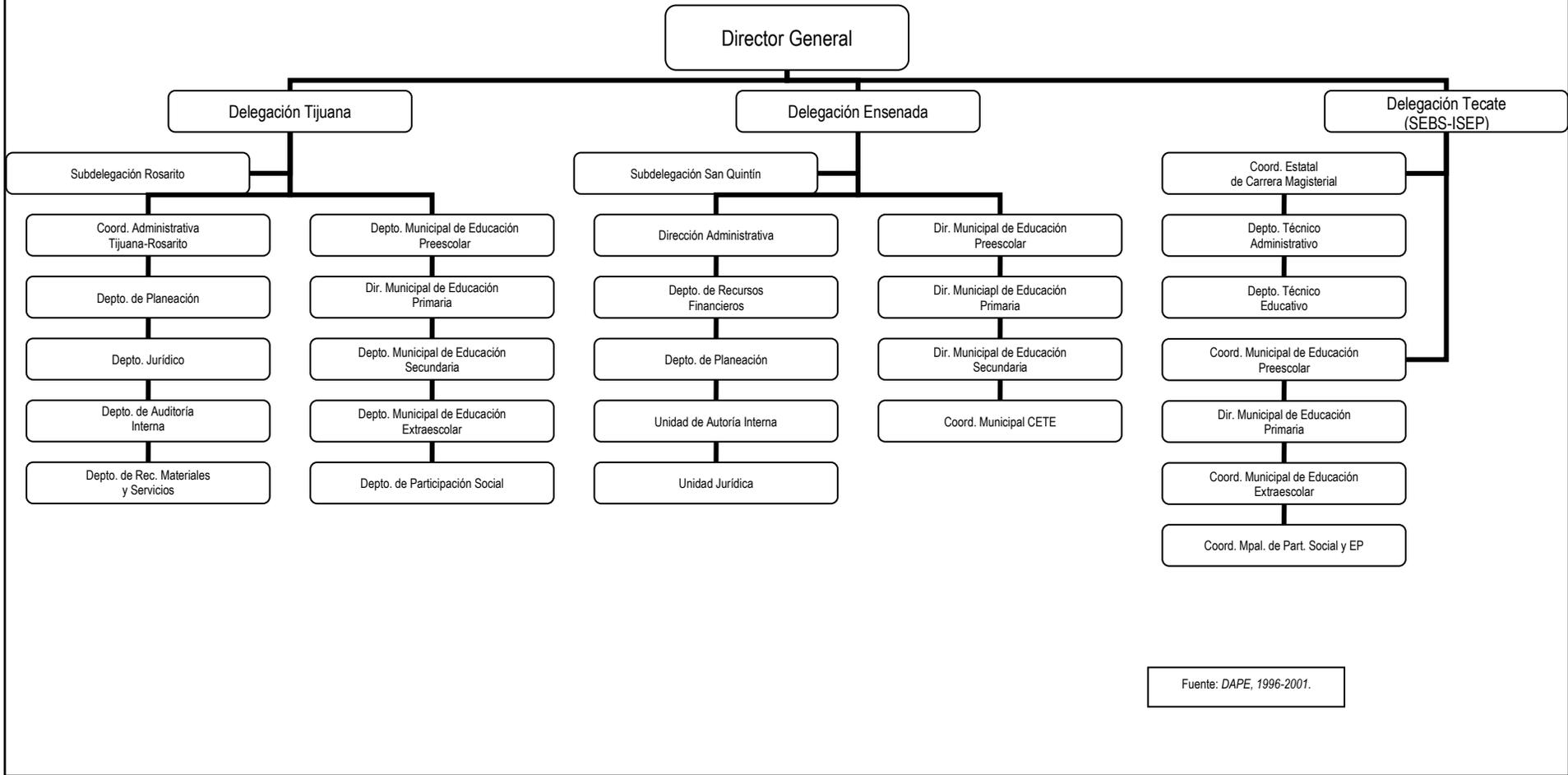








Organigrama 12.1
Gobierno del estado de Baja California
Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos, 1996
(Sector Desconcentrado)



Fuente: DAPE, 1996-2001.

Anexo II: Cuadros Estadísticos

- Cuadro 1: Distribución de la matrícula, docentes y escuelas de educación básica por niveles educativos en Baja California, 1990-2004.
- Cuadro 2: Distribución de la matrícula, docentes y escuelas de educación básica por municipios en Baja California, 1990-2004.
- Cuadro 3: Distribución de la matrícula, docentes y escuelas de educación básica por tipo de sostenimiento en Baja California, 1990-2004.
- Cuadro 4: Presupuestos ejercidos en la Secretaría de Educación y Bienestar Social y en el Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California, 1993-2003 (miles de pesos corrientes).
- Cuadro 4.1: Presupuestos ejercidos en la Secretaría de Educación y Bienestar Social y en el Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California, 1993-2003 (miles de pesos a precios constantes del 2000).
- Cuadro 5: Gasto educativo federal, gasto total y educativo total y participaciones federales en Baja California, 1990-2000 (miles de pesos corrientes).
- Cuadro 6: Recursos de los fondos del Ramo 33 en Baja California, 1998-2002 (miles de pesos corrientes).
- Cuadro 6.1: Recursos de los fondos del Ramo 33 en Baja California, 1998-2002 (miles de pesos a precios constantes del 2000).
- Cuadro 7: Gasto educativo por fuentes de financiamiento y nivel educativo en Baja California, 2001-2003 (miles de pesos corrientes y constantes del 2000).
- Cuadro 8: Inversión educativa por modalidad, tipo de programas y entidad ejecutora en Baja California, 1992-1999 (miles de pesos corrientes).
- Cuadro 9: Inversión en infraestructura educativa por niveles educativos en Baja California, 1999-2004 (miles de pesos corrientes).
- Cuadro 10: Cálculos del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Cuadro 1. Distribución de la matrícula, docentes y escuelas de educación básica por niveles educativos en Baja California
(Números absolutos y porcentajes)

Año	Primaria			Secundaria			Preescolar			Total		
	Mat.	Doc.	Esc.	Mat.	Doc.	Esc.	Mat.	Doc.	Esc.	Mat.	Doc.	Esc.
1990-91	252082	8199	982	85322	5734	280	50845	1955	594	388249	15888	1856
1991-92	260760	8567	1033	85483	5703	288	53882	2153	670	400125	16423	1991
1992-93	268950	8898	1079	88185	5857	299	56274	2277	705	413409	17032	2083
1993-94	275254	9210	1124	91723	5781	305	58841	2374	759	425818	17365	2188
1994-95	284925	9872	1175	95313	5900	320	59557	2456	775	439795	18228	2270
1995-96	295839	9992	1217	100502	6177	341	62344	2582	789	458685	18751	2347
1996-97	308782	10614	1266	103454	6747	346	65592	3038	823	477828	20399	2435
1997-98	322696	10937	1288	109317	7038	380	67138	2828	862	499151	20803	2530
1998-99	334032	11347	1316	112723	7290	397	68179	2886	868	514934	21523	2581
1999-00	343181	11689	1336	118215	7594	411	71847	2974	864	533243	22257	2611
2000-01	349798	12044	1380	123300	8053	422	74467	3081	908	547565	23178	2710
2001-02	358359	12432	1405	129554	8364	434	75581	3144	926	563494	23940	2765
2002-03	366533	12842	1456	136467	8364	451	75581	3144	926	578581	24350	2833
2003-04	372084	13190	1495	143652	8750	476	81371	3484	1040	597107	25424	3011
1990-91	64.9	51.6	52.9	22.0	36.1	15.1	13.1	12.3	32.0	100.0	100.0	100.0
1991-92	65.2	52.2	51.9	21.4	34.7	14.5	13.5	13.1	33.7	100.0	100.0	100.0
1992-93	65.1	52.2	51.8	21.3	34.4	14.4	13.6	13.4	33.8	100.0	100.0	100.0
1993-94	64.6	53.0	51.4	21.5	33.3	13.9	13.8	13.7	34.7	100.0	100.0	100.0
1994-95	64.8	54.2	51.8	21.7	32.4	14.1	13.5	13.5	34.1	100.0	100.0	100.0
1995-96	64.5	53.3	51.9	21.9	32.9	14.5	13.6	13.8	33.6	100.0	100.0	100.0
1996-97	64.6	52.0	52.0	21.7	33.1	14.2	13.7	14.9	33.8	100.0	100.0	100.0
1997-98	64.6	52.6	50.9	21.9	33.8	15.0	13.5	13.6	34.1	100.0	100.0	100.0
1998-99	64.9	52.7	51.0	21.9	33.9	15.4	13.2	13.4	33.6	100.0	100.0	100.0
1999-00	64.4	52.5	51.2	22.2	34.1	15.7	13.5	13.4	33.1	100.0	100.0	100.0
2000-01	63.9	52.0	50.9	22.5	34.7	15.6	13.6	13.3	33.5	100.0	100.0	100.0
2001-02	63.6	51.9	50.8	23.0	34.9	15.7	13.4	13.1	33.5	100.0	100.0	100.0
2002-03	63.4	52.7	51.4	23.6	34.3	15.9	13.1	12.9	32.7	100.0	100.0	100.0
2003-04	62.3	51.9	49.7	24.1	34.4	15.8	13.6	13.7	34.5	100.0	100.0	100.0

Fuente: Departamento de Estadística/Sistema Educativo Estatal, Baja California, 1990-2004.

Cuadro 2. Distribución de la matrícula, docentes y escuelas de educación básica por municipios en Baja California, 1990-2004
(Números absolutos y porcentajes)

Año	Tijuana			Mexicali			Ensenada			Tecate			P. de Rosarito			Total		
	Mat.	Doc.	Esc.	Mat.	Doc.	Esc.	Mat.	Doc.	Esc.	Mat.	Doc.	Esc.	Mat.	Doc.	Esc.	Mat.	Doc.	Esc.
1990-91	164088	5632	617	147699	7074	768	64715	2727	404	11747	455	67	0	0	0	388249	15888	1856
1991-92	172061	5988	680	149886	7121	808	65865	2853	429	12313	461	74	0	0	0	400125	16423	1991
1992-93	179938	6372	742	151470	7184	818	68633	2973	444	13368	503	79	0	0	0	413409	17032	2083
1993-94	188259	6626	805	153216	7140	834	70802	3038	462	13541	561	87	0	0	0	425818	17365	2188
1994-95	197450	7068	850	155571	7463	854	72863	3108	476	13911	589	90	0	0	0	439795	18228	2270
1995-96	211501	7553	906	157547	7345	859	74938	3254	489	14699	599	93	0	0	0	458685	18751	2347
1996-97	213383	8283	929	160561	7795	881	77312	3497	523	15431	673	96	11141	151	6	477828	20399	2435
1997-98	226906	8322	934	164053	7732	900	79842	3613	541	16409	694	107	11941	442	48	499151	20803	2530
1998-99	236090	8739	950	165896	7877	909	82544	3681	554	17158	738	111	13246	488	57	514934	21523	2581
1999-00	245021	9037	955	168232	8018	889	85603	3807	582	18305	781	116	16082	614	69	533243	22257	2611
2000-01	253342	9444	970	172462	8260	943	86854	3960	605	19197	850	119	17942	664	73	549797	23178	2710
2001-02	263634	9821	993	172788	8419	953	88940	4065	614	19585	910	129	20797	725	80	565744	23940	2769
2002-03	273817	10041	1023	174955	8461	966	90706	4165	632	19928	931	127	19175	752	85	578581	24350	2833
2003-04	285201	10518	1109	177966	8711	1000	92744	4320	671	20822	922	138	20374	795	93	597107	25266	3011
1990-91	42.3	35.4	33.2	38.0	44.5	41.4	16.7	17.2	21.8	3.0	2.9	3.6	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
1991-92	43.0	36.5	34.2	37.5	43.4	40.6	16.5	17.4	21.5	3.1	2.8	3.7	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
1992-93	43.5	37.4	35.6	36.6	42.2	39.3	16.6	17.5	21.3	3.2	3.0	3.8	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
1993-94	44.2	38.2	36.8	36.0	41.1	38.1	16.6	17.5	21.1	3.2	3.2	4.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
1994-95	44.9	38.8	37.4	35.4	40.9	37.6	16.6	17.1	21.0	3.2	3.2	4.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
1995-96	46.1	40.3	38.6	34.3	39.2	36.6	16.3	17.4	20.8	3.2	3.2	4.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
1996-97	44.7	40.6	38.2	33.6	38.2	36.2	16.2	17.1	21.5	3.2	3.3	3.9	2.3	0.7	0.2	100.0	100.0	100.0
1997-98	45.5	40.0	36.9	32.9	37.2	35.6	16.0	17.4	21.4	3.3	3.3	4.2	2.4	2.1	1.9	100.0	100.0	100.0
1998-99	45.8	40.6	36.8	32.2	36.6	35.2	16.0	17.1	21.5	3.3	3.4	4.3	2.6	2.3	2.2	100.0	100.0	100.0
1999-00	45.9	40.6	36.6	31.5	36.0	34.0	16.1	17.1	22.3	3.4	3.5	4.4	3.0	2.8	2.6	100.0	100.0	100.0
2000-01	46.1	40.7	35.8	31.4	35.6	34.8	15.8	17.1	22.3	3.5	3.7	4.4	3.3	2.9	2.7	100.0	100.0	100.0
2001-02	46.6	41.0	35.9	30.5	35.2	34.4	15.7	17.0	22.2	3.5	3.8	4.7	3.7	3.0	2.9	100.0	100.0	100.0
2002-03	47.3	41.2	36.1	30.2	34.7	34.1	15.7	17.1	22.3	3.4	3.8	4.5	3.3	3.1	3.0	100.0	100.0	100.0
2003-04	47.8	41.6	36.8	29.8	34.5	33.2	15.5	17.1	22.3	3.5	3.6	4.6	3.4	3.1	3.1	100.0	100.0	100.0

Fuente: Departamento de Estadística/Sistema Educativo Estatal, Baja California, 1990-2004.

Cuadro 3. Distribución de la matrícula, docentes y escuelas de educación básica por tipo de sostenimiento en Baja California, 1990-2004
(Números absolutos y porcentajes)

Año	Estatad			Federalizado			Federal			Particular			Total		
	Mat.	Doc.	Esc.	Mat.	Doc.	Esc.	Mat.	Doc.	Esc.	Mat.	Doc.	Esc.	Mat.	Doc.	Esc.
1990-91	149,953	6,899	633	206,684	7,650	961	462	40	38	31,150	1,299	224	388,249	15,888	1,856
1991-92	156,088	7,128	656	211,694	7,818	979	1,040	94	90	31,303	1,383	266	400,125	16,423	1,991
1992-93	162,265	7,377	673	217,524	7,142	1,039	865	78	73	32,755	1,535	298	413,409	16,132	2,083
1993-94	166,854	7,376	675	225,962	8,237	1,101	1,168	89	86	31,834	1,663	326	425,818	17,365	2,188
1994-95	172,166	7,601	696	233,944	8,743	1,142	903	96	91	32,782	1,788	341	439,795	18,228	2,270
1995-96	176,451	7,812	712	245,672	8,924	1,180	973	105	92	35,589	1,910	363	458,685	18,751	2,347
1996-97	181,009	8,151	730	255,658	10,019	1,209	1,438	151	130	39,723	2,078	366	477,828	20,399	2,435
1997-98	187,092	8,323	758	265,312	10,034	1,249	2,010	187	140	44,737	2,259	383	499,151	20,803	2,530
1998-99	190,590	8,513	777	274,079	10,422	1,292	1,427	148	127	48,838	2,440	385	514,934	21,523	2,581
1999-00	195,279	8,728	796	283,994	10,811	1,323	1,428	117	93	52,542	2,601	399	533,243	22,257	2,611
2000-01	199,586	9,065	824	290,249	11,233	1,337	2,083	175	142	55,647	2,689	407	547,565	23,162	2,710
2001-02	208,034	9,416	852	296,892	11,584	1,358	1,644	157	124	56,924	2,765	424	563,494	23,922	2,758
2002-03	215,734	9,573	875	303,896	11,740	1,384	1,897	163	130	57,054	2,874	444	578,581	24,350	2,833
2003-04	222,070	9,875	901	313,767	12,134	1,411	2,588	248	179	58,682	2,992	520	597,107	25,249	3,011
1990-91	38.6	43.4	34.1	53.2	48.1	51.8	0.1	0.3	2.0	8.0	8.2	12.1	100.0	100.0	100.0
1991-92	39.0	43.4	32.9	52.9	47.6	49.2	0.3	0.6	4.5	7.8	8.4	13.4	100.0	100.0	100.0
1992-93	39.3	45.7	32.3	52.6	44.3	49.9	0.2	0.5	3.5	7.9	9.5	14.3	100.0	100.0	100.0
1993-94	39.2	42.5	30.9	53.1	47.4	50.3	0.3	0.5	3.9	7.5	9.6	14.9	100.0	100.0	100.0
1994-95	39.1	41.7	30.7	53.2	48.0	50.3	0.2	0.5	4.0	7.5	9.8	15.0	100.0	100.0	100.0
1995-96	38.5	41.7	30.3	53.6	47.6	50.3	0.2	0.6	3.9	7.8	10.2	15.5	100.0	100.0	100.0
1996-97	37.9	40.0	30.0	53.5	49.1	49.7	0.3	0.7	5.3	8.3	10.2	15.0	100.0	100.0	100.0
1997-98	37.5	40.0	30.0	53.2	48.2	49.4	0.4	0.9	5.5	9.0	10.9	15.1	100.0	100.0	100.0
1998-99	37.0	39.6	30.1	53.2	48.4	50.1	0.3	0.7	4.9	9.5	11.3	14.9	100.0	100.0	100.0
1999-00	36.6	39.2	30.5	53.3	48.6	50.7	0.3	0.5	3.6	9.9	11.7	15.3	100.0	100.0	100.0
2000-01	36.4	39.1	30.4	53.0	48.5	49.3	0.4	0.8	5.2	10.2	11.6	15.0	100.0	100.0	100.0
2001-02	36.9	39.4	30.9	52.7	48.4	49.2	0.3	0.7	4.5	10.1	11.6	15.4	100.0	100.0	100.0
2002-03	37.3	39.3	30.9	52.5	48.2	48.9	0.3	0.7	4.6	9.9	11.8	15.7	100.0	100.0	100.0
2003-04	37.2	39.1	29.9	52.5	48.1	46.9	0.4	1.0	5.9	9.8	11.8	17.3	100.0	100.0	100.0

Fuente: Departamento de Estadística/Sistema Educativo Estatal, Baja California, 1990-2004.

Cuadro 4. Presupuestos ejercidos en la Secretaría de Educación y Bienestar Social y el Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California, 1993-2003

(miles de pesos corrientes)

Año	Dependencia	Servicios Personales	Gastos de Operación	Capital	Becas	Transferencias	Total	Total s/Transf.
1993	SEBS	546,270	12,967	13,622	279	102,406	675,544	573,137
	ISEP	505,218	33,685	2,341	431	42,125	583,799	541,674
1994	SEBS	739,903	13,893	12,213	318	117,238	883,566	766,328
	ISEP	631,094	32,184	4,138	947	84,178	752,540	668,363
1995	SEBS	921,550	16,854	17,857	1,078	135,012	1,092,351	957,338
	ISEP	733,950	42,192	2,830	2,065	157,637	938,673	781,036
1996	SEBS	1,196,564	29,792	24,049	1,575	184,826	1,436,807	1,251,981
	ISEP	978,622	58,835	7,158	1,820	97,946	1,144,381	1,046,435
1997	SEBS	1,579,374	39,935	10,090	4,089	250,767	1,884,254	1,633,487
	ISEP	1,270,128	73,791	7,626	2,144	452,612	1,806,300	1,353,688
1998	SEBS	1,948,651	44,686	58,086	5,121	287,433	2,343,976	2,056,544
	ISEP	1,688,226	89,151	8,672	2,715	514,443	2,303,207	1,788,764
1999	SEBS	2,336,062	55,190	54,525	3,733	308,426	2,757,936	2,449,511
	ISEP	2,074,096	106,983	11,800	2,536	605,566	2,800,981	2,195,415
2000	SEBS	2,776,279	65,116	133,625	4,120	509,555	3,488,694	2,979,139
	ISEP	2,516,600	125,679	33,797	5,997	890,165	3,572,237	2,682,072
2001	SEBS	3,265,952	76,782	123,691	8,439	618,037	4,092,901	3,474,864
	ISEP	2,917,789	134,312	20,694	6,439	926,502	4,005,736	3,079,234
2002	SEBS	3,643,021	78,671	197,859	10,575	666,142	4,596,267	3,930,126
	ISEP	3,214,008	132,153	20,636	6,736	953,696	4,327,228	3,373,532
2003	SEBS	3,990,967	78,724	217,707	20,994	639,070	4,947,462	4,308,392
	ISEP	3,417,402	155,628	11,113	4,882	939,073	4,528,098	3,589,025

Fuente: Dirección de Presupuestos/Sistema Educativo Estatal, Baja California, 1993-2003.

Cuadro 4.1. Presupuestos ejercidos en la Secretaría de Educación y Bienestar Social y el Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California, 1993-2003

(miles de pesos a precios constantes del 2000)

Año	Dependencia	Servicios Personales	Gastos de Operación	Capital	Becas	Transferencias	Total	Total s/Transf.
1993	SEBS	1,892,211	44,914	47,185	966	354,723	2,339,999	1,985,276
	ISEP	1,750,012	116,679	8,108	1,491	145,917	2,022,207	1,876,290
1994	SEBS	2,396,036	44,991	39,549	1,031	379,654	2,861,261	2,481,607
	ISEP	2,043,677	104,220	13,400	3,068	272,594	2,436,959	2,164,365
1995	SEBS	2,210,571	40,429	42,834	2,586	323,861	2,620,281	2,296,419
	ISEP	1,760,566	101,208	6,788	4,952	378,132	2,251,646	1,873,514
1996	SEBS	2,135,920	53,181	42,929	2,812	329,923	2,564,764	2,234,841
	ISEP	1,746,885	105,023	12,778	3,248	174,837	2,042,771	1,867,933
1997	SEBS	2,337,223	59,098	14,931	6,050	371,095	2,788,398	2,417,302
	ISEP	1,879,588	109,198	11,285	3,173	669,794	2,673,038	2,003,244
1998	SEBS	2,487,484	57,043	74,148	6,537	366,912	2,992,124	2,625,212
	ISEP	2,155,048	113,803	11,070	3,466	656,695	2,940,082	2,283,386
1999	SEBS	2,564,776	60,594	59,863	4,099	338,623	3,027,954	2,689,332
	ISEP	2,277,162	117,458	12,955	2,784	664,855	3,075,214	2,410,359
2000	SEBS	2,776,279	65,116	133,625	4,120	509,555	3,488,694	2,979,139
	ISEP	2,516,600	125,679	33,797	5,997	890,165	3,572,237	2,682,072
2001	SEBS	3,070,422	72,186	116,286	7,934	581,035	3,847,862	3,266,826
	ISEP	2,743,103	126,271	19,455	6,054	871,033	3,765,915	2,894,882
2002	SEBS	3,269,040	70,595	177,547	9,489	597,758	4,124,429	3,526,671
	ISEP	2,884,067	118,587	18,517	6,044	855,792	3,883,008	3,027,216
2003	SEBS	3,417,199	67,406	186,408	17,976	547,193	4,236,182	3,688,989
	ISEP	2,926,093	133,254	9,515	4,180	804,066	3,877,108	3,073,042

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Dirección de Presupuestos/Sistema Educativo Estatal, Baja California, 1993-2003.

Cuadro 5. Gasto educativo federal, gasto total y educativo total y participaciones federales en Baja California, 1990-2000*Miles de pesos corrientes:*

Año	Gasto educativo federal	Gasto total estatal	Gasto educativo total estatal (SEBS+ISEP)	Gasto SEBS	Gasto ISEP	Participaciones federales
1990	22,333,900	713,062	526,301	299,679	226,622	605,967
1991	32,255,800	910,332	716,247	437,169	279,078	781,571
1992	42,637,900	1,109,521	871,175	570,805	300,370	928,455
1993	54,556,100	1,349,037	1,259,343	675,544	583,799	993,890
1994	65,036,800	1,509,151	1,636,106	883,566	752,540	1,105,487
1995	77,611,900	1,766,016	2,031,023	1,092,351	938,673	1,507,271
1996	100,793,000	2,295,647	2,581,188	1,436,807	1,144,381	1,845,550
1997	126,894,900	2,862,917	3,690,554	1,884,254	1,806,300	2,481,494
1998	157,544,900	3,912,929	5,161,627	2,858,420	2,303,207	3,053,485
1999	187,153,600	5,972,258	6,164,484	3,363,503	2,800,981	3,505,792
2000	223,202,800	7,283,189	7,951,096	4,378,859	3,572,237	4,548,213
<i>Miles de pesos a precios constantes del 2000:</i>						
1990	121,026,678	3,864,059	2,852,006	1,623,951	1,228,056	3,283,715
1991	141,639,917	3,997,398	3,145,145	1,919,673	1,225,472	3,431,992
1992	162,093,558	4,217,990	3,311,884	2,169,990	1,141,894	3,529,643
1993	188,975,524	4,672,895	4,362,206	2,339,999	2,022,207	3,442,711
1994	210,609,353	4,887,100	5,298,220	2,861,261	2,436,959	3,579,910
1995	186,171,900	4,236,238	4,871,926	2,620,281	2,251,646	3,615,573
1996	179,920,030	4,097,834	4,607,536	2,564,765	2,042,771	3,294,390
1997	187,784,352	4,236,664	5,461,435	2,788,397	2,673,038	3,672,218
1997	187,784,352	4,236,664	5,461,435	2,788,397	2,673,038	3,672,218
1998	201,108,655	4,994,918	6,588,902	3,648,820	2,940,082	3,897,824
1999	204,917,711	6,539,129	6,749,601	3,682,758	3,066,843	3,838,552
2000	223,202,800	7,283,189	7,951,096	4,378,859	3,572,237	4,548,213

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Vicente Fox Quesada, 1er. Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, 2001 (para gasto educativo federal); Presupuesto de Egresos, gobierno del estado de Baja California, 1990-2000 (para gasto total estatal); Dirección de Presupuestos/SEE, Baja California, 1993-2000 (para gasto SEBS e ISEP); e Informes de gobierno, Gobierno de Baja California, 1990-2000 (para participaciones federales).

Cuadro 6. Recursos de los fondos del Ramo 33 en Baja California, 1998-2002
(miles de pesos corrientes)

Fondos/1	1998	1999	2000	2001	2002
FAEB	1,979	2,521	3,263	3,727	3,862
FASSA	0	332	456	565	588
FAIS	143	127	87	104	161
FORTAMUN	156	335	384	502	573
FAM	62	84	106	115	141
FAETA			56	79	88
FASP		208	227	239	124
Total	2,340	3,607	4,579	5,331	5,536

Cuadro 6.1. Recursos de los fondos del Ramo 33 en Baja California, 1998-2002
(miles de pesos a precios constantes del 2000)

Fondos/1	1998	1999	2000	2001	2002
FAEB	2,526	2,760	3,263	3,504	3,457
FASSA	0	364	456	531	526
FAIS	183	139	87	98	144
FORTAMUN	199	367	384	472	513
FAM	79	92	106	108	126
FAETA	0	0	56	74	79
FASP	0	228	227	225	111
Total	2,987	3,949	4,579	5,012	4,956

Abreviaturas:

FAEB = Fondo de Aportaciones para Educación Básica; FASSA = Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud;
FAIS = Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; FORTAMUN = Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal;
FAM = Fondo de Aportaciones Múltiples; FAETA = Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
FAESP = Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Gobierno Federal, 1998-2002.

Cuadro 7. Gasto educativo por fuentes de financiamiento y nivel educativo en Baja California 2001-2003

Nivel educativo	Miles de pesos corrientes			Miles de pesos constantes del 2000		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
<i>Educación básica</i>	5,862,963	6,677,013	7,132,926	5,511,951	5,976,629	6,106,984
Transferencias federales (Ramo 33)	3,491,207	3,916,384	4,241,268	3,282,190	3,505,576	3,631,238
Transf. federales al gob. estatal vía Ramo 23 (PAFEF)	0	7,453	24,137	0.00	6,671	20,666
Transf. federales al gob. municipal vía otros ramos	31,075	0	0	29,215	0.00	0
Aportación estatal con ingresos propios	2,318,161	2,723,950	2,829,228	2,179,374	2,438,222	2,422,295
Aportación municipal con ingresos propios	22,520	29,225	38,293	21,172	26,159	32,785
<i>Educación media superior</i>	323,474	361,829	369,996	304,108	323,875	316,778
Transferencias federales vía Ramo 33	171,798	203,133	200,057	161,513	181,826	171,282
Transf. federales al gob. estatal vía Ramo 23 (PAFEF)	30,279	0	0	28,466	0.00	0
Aportación estatal con ingresos propios	121,397	158,695	169,939	114,129	142,049	145,496
<i>Educación superior</i>	1,120,220	1,310,306	1,286,853	1,053,153	1,172,862	1,101,762
Transf. federales vía Ramo 33	658,258	713,422	695,077	618,848	638,588	595,102
Transf. federales al gob. estatal vía Ramo 23 (PAFEF)	0	11,344	12,892	0.00	10,154	11,038
Aportación estatal con ingresos propios	461,962	585,540	578,884	434,305	524,120	495,622
<i>Otros servicios/1</i>	568,934	519,488	580,027	534,872	464,996	496,600
Transferencias federales vía Ramo 33	384,274	317,744	350,949	361,268	284,415	300,471
Transf. federales al gob. estatal vía Ramo 23 (PAFEF)	5,496	0	157	5,167	0.00	134
Aportación estatal con ingresos propios	179,163	201,744	228,921	168,437	180,582	195,995
Total	7,875,591	8,868,635	9,369,801	7,404,084	7,938,362	8,022,124

Nota: /1 Incluye: educación inicial, educación especial, educación para adultos, deporte y cultura y recreación

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Dirección de Presupuestos/SEE, Gobierno de Baja California, 2001-2003.

Cuadro 8. Inversión educativa por modalidad, tipo de programas y entidad ejecutora en Baja California, 1992-1999
(miles de pesos corrientes)

MODALIDAD/PROGRAMA/ENTIDAD EJECUTORA	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Convenio de Desarrollo Social	19,160	18,717	15,639	13,332	32,709	29,241	19,098	6,118
<i>Infraestructura Educativa</i>	12,822	12,030	9,334	13,332	25,083	21,926	7,742	3,405
Comisión para el Desarrollo Regional de San Quintín S.A.H.O.P.E.	1,092				15,982	7		
Promotora Estatal	11,730					12,770		790
Promotora del Desarrollo Urbano de Tijuana		5,497	4,173					
Inmobiliaria Estatal			3,251	3,992	213	3,084		
Inmobiliaria Estatal Mexicali		3,597						
Inmobiliaria Estatal Ensenada		2,283	1,443	2725				7
Inmobiliaria Estatal Tijuana-Tecate				5,442				
Ayuntamiento de Tijuana					5,632	2,635	5,581	2,419
Ayuntamiento de Ensenada				157	2,670	2,741	1,134	
Ayuntamiento de Tecate		653	467	1,016	50	200	80	189
Consejo Municipal de Playas de Rosarito					536	489	947	
<i>Escuela Digna</i>	6,338	6,687	6,305		7,626	7,315	11,356	2,713
Ayuntamiento de Mexicali	2,627	3,368	3,472		5,212	6,078	5,146	
Ayuntamiento de Tijuana	2,644	1,956	1,732		887	11	6,210	
Ayuntamiento de Ensenada	684	683	1,006		1,502	1,226		2,713
Ayuntamiento de Tecate	383	212	95		25			
Secretaría de Desarrollo Social (Gov. Federal)		468						
C. A. P. F. C. E.					27,593	44,449		
<i>Infraestructura Educativa</i>					27,593	44,449		
S.A.H.O.P.E.					27,593	44,449		
Fondo de Aportaciones Múltiples							59,972	79,689
<i>Infraestructura Educativa</i>							59,972	79,689
S.A.H.O.P.E.							53,610	
Secretaría de Educación y Bienestar Social							374	
C.A.I.P.E.								69,195
Universidad Autónoma de Baja California							5,988	10,494
Total inversión educativa federal	19,160	18,717	15,639	13,332	60,302	73,690	79,070	85,807

Continúa cuadro 8

Programa Normal de Obras estatal	334	30	1,146	1,639	666	4,384	4,303	10,840
<i>Construcción y Mantenimiento de Instalaciones Educativas</i>	295	30	432	1,359				
S.A.H.O.P.E.	18	5						
Promotora Estatal	231	16	53	134				
Promotora del Desarrollo Urbano de Tijuana	13							
Inmobiliaria Estatal	33	9						
Inmobiliaria Estatal Ensenada			124					
Inmobiliaria Estatal Tijuana-Tecate			255	1,186				
Comisión para el Desarrollo Regional de San Quintín				39				
<i>Ampliación y Mejoramiento de la Planta Física Educativa</i>			714	280				
Secretaría de Educación y Bienestar Social			169	5				
Promotora Estatal			126	106				
Inmobiliaria Estatal			269	169				
Ayuntamiento de Tecate			150					
<i>Electrificación</i>	39							
Promotora Estatal	27							
Inmobiliaria Estatal	12							
<i>Infraestructura Educativa</i>					666	4,384	4,303	10,840
S. A. H. O. P. E.					500	3,589	1,295	130
Secretaría de Educación y Bienestar Social							572	2,441
Inmobiliaria Estatal					38			
Comisión para el Desarrollo Regional de San Quintín					128			
Comisión Estatal de Servicios Públicos Tijuana						45		
Colegio de Bachilleres						750	978	850
Ayuntamiento de Tijuana							1,458	7,419
Total inversión educativa estatal	334	30	1,146	1,639	666	4,384	4,303	10,840
GRAN TOTAL	19,494	18,747	16,785	9,529	60,968	78,074	83,373	96,647

Abreviaturas: SAHOPE = Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del Estado; CAPFCE; Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas; CAIPE = Comité Administrador de la Infraestructura Pública y Educativa

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Comité para la Planeación del Desarrollo Estatal.

Cuadro 9. Inversión en infraestructura educativa por niveles educativos en Baja California, 1999-2004
(miles de pesos corrientes)

Nivel educativo	Inversión	%/1	%/2	Acciones
Total 1999	138,711	100.00		
<i>Ed. Básica</i>	102,222	73.69	100.00	
	59,440		58.15	Con recursos del FAM, se construyeron 230 aulas, 36 módulos sanitarios y 12 rehabilitaciones
	24,000		23.48	Obras de mantenimiento y rehabilitación en beneficio de 700 planteles
	9,000		8.80	Construcción de 28 aulas y 11 módulos sanitarios
	5,048		4.94	Dotación de paquetes de materiales educativos a 848 planteles
	4,734		4.63	Adquisición de 14,800 mesabancos en beneficio de 422 planteles
<i>Ed. Media Superior</i>	17,883	12.89	100.00	
	12,811		71.64	Equipamiento de los tres planteles del CECYTE
	5,072		28.36	Edificación de un plantel del COBACH en la zona oriente de Mexicali
<i>Ed. Superior</i>	18,606	13.41	100.00	
	11,106		59.69	Construcción de instalaciones de la Universidad Tecnológica de Tijuana
	7,500		40.31	Reforzamiento de la planta física de la UABC en Tijuana
Total 2000	247,606	100.00		
<i>Ed. Básica</i>	154,729	62.49	100.00	
	64,295		41.55	Construcción de 234 aulas, 24 módulos sanitarios y 4 rehabilitaciones
	44,000		28.44	Compra de mobiliario escolar
	18,205		11.77	Dotación de paquetes de materiales educativos a 848 planteles
	12,139		7.85	Adquisición de 4-,247 mesabancos para 570 planteles
	9,840		6.36	Constr. de 23 aulas, 12 módulos sanitarios, dotación de 84 paq. de materiales escolares y 84 paq. de reparación
	6,250		4.04	Construcción de delegaciones del SEE en Playas de Rosarito y ampliación y remodelación de la Delegación Tijuana
<i>Ed. Media Superior</i>	47,678	19.26	100.00	
	27,000		56.63	Construcción de aulas en el COBACH
	15,803		33.15	Construcción y equipamiento en los 4 planteles del CECYTE
	4,875		10.22	Construcción de aulas en el CONALEP.

Continúa cuadro 9

<i>Ed. Superior</i>	45,199	18.25	100.00	
	21,863		48.37	Construcción de instalaciones de la Universidad Tecnológica de Tijuana
	15,201		33.63	Reforzamiento de la planta física de la Universidad Autónoma de Baja California
	8,135		18.00	Construcción de aulas en el Instituto Tecnológico de Tijuana
Total 2002	188,772	100.00		
<i>Ed. Básica</i>	120,473	63.82	100.00	
	74,954		62.22	Construcción de 242 aulas, 35 módulos sanitarios, 1 dirección y 8 rehabilitaciones
	23,561		19.56	Dotación de 481,099 libros de texto para secundaria
	9,737		8.08	Equipamiento a 35 planteles de secundaria con 1857 equipos de cómputo
	6,950		5.77	Equipamiento a 39 planteles de primaria con 705 equipos de cómputo y ampliación de la red de comunicación
	3,883		3.22	Mantenimiento preventivo en 525 planteles
	840		0.70	Dotación de 330 enfriadores de aire a base de agua a 129 escuelas en Mexicali
	548		0.45	Instalación de 161 sistemas de alarma en 47 planteles de preescolar, 88 de primaria y 56 de secundaria
<i>E. Media Superior</i>	28,179	14.93	100.00	
	17,186		60.99	Inicio de la construcción del plantel Siglo XXI del COBACH en Tijuana
	8,878		31.51	Ampliación de instalaciones y equipamiento de planteles del CECYTE
	2,115		7.51	Dotación de equipo de cómputo y sistema de comunicación en red en el CONALEP
<i>Ed. Superior</i>	40,120	21.25	100.00	
	32,200		80.26	Apoyo en infraestructura de la UABC.
	7,920		19.74	Construcción de la biblioteca de la Universidad Tecnológica de Tijuana
Total 2003	200,286	100.00		
<i>Ed. Básica</i>	107,913	53.88	100.00	
	107,913		100.00	Recursos del FAM, del PAFEF y del PIAREB, con los que se construyeron 237 aulas, 30 anexos

Continúa cuadro 9

<i>Ed. Media Superior</i>	58,222	29.07	100.00	
	20,592		35.37	Terminación de la 1ª. Etapa del Plantel Siglo XXI del a COBACH en Tijuana
	14,407		24.74	Terminación del edificio del Plantel 1er. Ayuntamiento de Playas de Rosarito del COBACH y se continúa con la construcción del 2º. Edificio, que consta de de 10 aulas, 3 laboratorios, taller de cómputo, subestación eléctrica, etc.
	8,829		15.16	Inicio de la construcción de los edificios administrativos, de cafetería y talleres del COBACH
	7,000		12.02	Construcción 1ª. Etapa del edificio de 3 niveles del nuevo plantel del CECYTE en el Fracc. Mariano Matamoros
	2,220		3.81	Mantenimiento preventivo y correctivo de las instalaciones de las 7 unidades administrativas del CONALEP
	1,675		2.88	Construcción del edificio administrativo en el plantel "José Vasconcelos" en el COBACH de Mexicali
	1,350		2.32	Const. de 1 taller de dibujo y módulo sanitario en el plantel Miguel Hidalgo y Costilla del COBACH en Mexicali
	1,057		1.82	Const. de la 3a. etapa del teatro y la ampliación del módulo sanitario en el plantel San Felipe del COBACH
	659		1.13	Inversión complementaria del Programa Aliados Estratégicos para la dotación de 28 computadoras, 18 impresoras, 8 proyectores de cañón y 5 y pizarrones electrónicos
	433		0.74	Adquisición de 26 computadoras, 1 servidor de archivos, diverso equipo periférico y accesorios de conexión en red
<i>Ed. Superior</i>	34,151	17.05		
	34,151			Conclusión de la biblioteca de la Universidad Tecnológica de Tijuana y adquisición de equipo de cómputo
Total 2004	308,348	100.00		
<i>Ed. Básica</i>	146,977	47.67	100.00	
	112,496		76.54	Construcción de 312 aulas y 41 módulos sanitarios
	23,311		15.86	Inversión en Escuelas de Calidad, dotación de libros de texto para secundaria y actualización del eq. de tecnología educativa
	11,170		7.60	Rehabilitación de 25 planteles
<i>Ed. Media Superior</i>	100,273	32.52	100.00	
	57,056		56.90	Inversión en el CECYTE
	41,129		41.02	Terminación de la 1ª. etapa del auditorio y obra exterior del plantel 1er. Ayuntamiento de Playas de Rosarito del COBACH
	2,088			Terminación de obra del Plantel San Felipe del CONALEP
<i>Ed. Superior</i>	61,098	19.81	100.00	
	61,098		100.00	Escuela de Deportes de Tijuana y obras en los campus Valle Dorado y San Quintín de la UABC

Notas: /1, los porcentajes son con respecto al total de la inversión educativa; /2, los porcentajes son con respecto al total de cada nivel educativo

Fuente: Informes de Gobierno, Gobierno de Baja California, 1999-2004.

Cuadro 10. Cálculos del Índice Nacional de Precios al Consumidor

Valores originales (Base 2002 = 100)		Valores calculados (Base 2000 = 100)	
1990	16.5550	1990	18.4537
1991	20.4300	1991	22.7731
1992	23.5980	1992	26.3045
1993	25.8990	1993	28.8694
1994	27.7030	1994	30.8803
1995	37.3990	1995	41.6883
1996	50.2570	1996	56.0210
1997	60.6220	1997	67.5748
1998	70.2780	1998	78.3382
1999	81.9340	1999	91.3311
2000	89.7110	2000	100.0000
2001	95.4240	2001	106.3682
2002	100.2240	2002	111.7187
2003	104.7820	2003	116.7995
2004	108.4070	2004	120.8403

Nota metodológica: el procedimiento para cambio de valor a base 2000 para cualquier año es el siguiente: (Valor original de año X/Valor original de año 2000)*100. Ejemplo para 1999: (Valor original de año 1999 (81.9340)/Valor original de año 2000 (89.7110))*100=91.3311

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Banco de México, 2004.