

y evaluación globales del sistema y fijar los lineamientos generales para la evaluación que hagan las autoridades de los estados (antes la SEP sólo podía intervenir en el sistema federal, se suponía que los estados, si querían, evaluaban y fijaban sus propios lineamientos; se reforzó la cualidad centralista del sistema). Finalmente, la SEP es la responsable de administrar las relaciones internacionales, regular el intercambio académico, cultural y deportivo, y otras más.

En cambio, a las autoridades locales corresponden las siguientes atribuciones exclusivas (Artículo 13): prestar los servicios de educación básica, incluyendo la inicial, preescolar, indígena y normal;<sup>32</sup> proponer a la SEP los contenidos regionales para que sean incluidos en los planes de estudio; ajustar, si es necesario, el calendario escolar; prestar servicios de formación y actualización a los maestros de educación básica "... de acuerdo a las disposiciones generales que la Secretaría determine." También pueden revalidar y otorgar equivalencias de estudios de educación básica y normal, así como otorgar, negar o revocar autorización a los particulares.

El Artículo 14 otorga otras atribuciones que pueden prestar concurrentemente con el gobierno federal: promover y prestar servicios educativos de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales, con excepción de aquellas que son exclusivas de la federación o los estados. Igualmente, los estados o la federación podrán otorgar, negar o retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos a los de básica y normal que impartan los particulares. Así mismo podrán prestar servicios bibliotecarios, promover la innovación educativa y la investigación científica, humanista y tecnológica; impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica; difundir y fomentar actividades artísticas y deportivas y vigilar el cumplimiento de la ley; así como las que establezcan otras disposiciones.

La sección 4 del capítulo II establece la concurrencia en la evaluación de la educación, pero sólo puede normar la autoridad central. Las evaluaciones deberán ser periódicas, sistemáticas y sus resultados públicos. La sección 3 del mismo capítulo instituye la concurrencia en el financiamiento de la educación pública. Los recursos que transfiere el gobierno federal a cada gobierno estatal para educación deberán aplicarse exclusivamente a ese fin. El gobierno federal puede, en cualquier tiempo, verificar el uso correcto de esos recursos. Luego viene un compromiso del Estado hacia la educación pública: "En todo tiempo procurarán [los tres niveles de gobierno] fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos crecientes en términos reales para la educación pública." (Artículo 22). Hasta 1994, el gobierno federal cumplió ese compromiso, como se verá más adelante.

La expectativa es construir un sistema nacional, homogéneo e igualitario, ya que el gobierno federal se compromete a canalizar recursos compensatorios para lograr la igualdad de oportunidades en el acceso y la permanencia en el sistema a grupos y regiones con mayor rezago educativo (Artículos 32 al 34). El propósito último se expresa con claridad en la exposición de motivos de la LGE. "Al construirse un sistema educativo en el que concurren la autoridad local y la autoridad nacional con responsabilidades claramente delimitadas, se conjugan democracia local y rectoría de la autoridad federal, participación comunitaria y unidad nacional, fortaleza de las expresiones regionales y el sentimiento de pertenencia a una gran nación."<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Con excepción del Distrito federal, donde el gobierno central sí presta el servicio.

<sup>33</sup> SEP, Artículo 3, op. cit.: 40

En esta concepción del federalismo, el gobierno central tiene facultades para "determinar," "normar," "regular," "evaluar," "fijar lineamientos generales" y obliga a las autoridades locales a destinar recursos crecientes a la educación cuando, en teoría, cada congreso soberano establece las disposiciones de ingreso y gasto público en su estado.<sup>34</sup> Los estados, en cambio, "prestan servicios," "ajustan" y "operan el sistema." En síntesis, el gobierno federal mantiene las tareas importantes, la esencia de la educación, las cuestiones profundas, el control; en tanto que los estados, únicamente los asuntos de superficie, aunque no dejen de ser importantes. En otras palabras, se centraliza el poder y se descentraliza la administración. Esa es la esencia del modelo formal de la descentralización educativa de México.

Por esa razón, se podría pensar que los cambios en la política educativa manifiesta en la ley no persiguen desmantelar el pacto corporativo entre el gobierno y los trabajadores de la educación, sólo modernizarlo y adecuarlo a los nuevos desafíos de la economía abierta, la competencia internacional y la reforma del Estado. El centralismo, según el Acuerdo, distanció a la autoridad de la escuela y la comunidad y concluye que el sistema centralizado se agotó y cumplió su misión histórica. Además, en el mismo Acuerdo se estableció que había que reformular los planes y programas de estudio y revalorar socialmente la función magisterial.<sup>35</sup>

En la formalidad de la ley, el modelo parece razonable, la lógica de funcionamiento se expresa con claridad y contiene elementos doctrinarios que concilian la filosofía del Artículo tercero con los anhelos de modernización. Es más, con la transferencia a los estados de los activos y responsabilidades en 1992 y la continua aportación de recursos financieros hasta 1994, parecería que el modelo funciona, que sus premisas formales adquieren vigencia en la realidad y que en efecto el sistema educativo mexicano ya está descentralizado. Sin embargo, es poco lo que se sabe sobre el *receiving end*.

Un análisis preliminar de cómo funciona la descentralización educativa en cuatro estados acaso arroje alguna luz sobre este asunto, así como sobre las diferencias en la operación. Antes, una breve reseña sobre la transferencia de recursos financieros.

#### Un paréntesis: La transferencia de dineros

El gasto real del gobierno federal creció mucho más que el de los estados y los particulares, en parte como respuesta a demandas sociales, en parte como política del gobierno federal y en parte como resultado del centralismo fiscal. La participación del gobierno central en el gasto educativo pasó del 77 al 83.6 por ciento de 1989 a 1994; en tanto que el de los estados bajó del 14.2 al 10.7 por ciento y el del

<sup>34</sup> Por ejemplo, en noviembre y diciembre de 1994, así como en enero de 1995, muchos gobiernos estatales enfrentaron protestas del antiguo magisterio estatal para que también se les beneficiara con el *bono se-xenal* que se otorgó a los trabajadores del gobierno federal. Muchos estados no tienen recursos para esa prestación y hay renuencia de ciertos congresos estatales a autorizar desembolsos extraordinarios ya que, eventualmente, otros trabajadores de los gobiernos estatales también pedirían el mismo beneficio.

<sup>35</sup> La reforma de los planes y programas de estudio (con debate de por medio sobre los libros de historia), a pesar de que se había comenzado desde 1989 y que era uno de los propósitos principales del Programa para la modernización educativa: 1989-1994 (México: SEP, 1989) cobró nueva dirección y ánimos después de la firma del Acuerdo. El proceso formal de reformulación de planes, programas y textos se completó de 1992 a 1994. Para un análisis cf. Ornelas, *El sistema... op. cit.*: Capítulo 5. Igualmente se propone que la revalorización social del magisterio se lleve a cabo mediante cinco instrumentos, dos sustantivos: formación de los maestros y actualización, capacitación y superación del magisterio en servicio; otros dos materiales: salario profesional y fomento a la vivienda de los maestros; y otro más, que tal vez sin que fuera su propósito explícito, siembra un régimen meritocrático en la educación básica y normal: la carrera magisterial.

sector privado del 8.9 al 5.4 por ciento en el mismo lapso. El desembolso de los municipios prácticamente no existe; como puede constatarse en el cuadro 2. La gráfica 1 muestra los altibajos en el financiamiento a la educación, donde se nota con claridad la disminución drástica de 1982 a 1988 y la recuperación paulatina a partir de 1989. Las cifras consignadas en el cuadro 2, muestran que de 1989 a 1994 el gasto en educación tendió al crecimiento. Como porcentaje del producto interno bruto, el desembolso pasó del 3.9 al 6.1%. A precios constantes de 1978, el gasto absoluto creció de 93,577 a 203,417 millones de nuevos pesos y la participación del sector privado disminuyó del 8.9 al 5.4 % del gasto total. El egreso del gobierno federal en 1989 (a los mismos precios) fue de 85,339 y en 1994 de 170,057 millones de nuevos pesos. El crecimiento en el gasto del sector público afectó favorablemente los ingresos de los docentes y los administradores, el mantenimiento y la mejoría de instalaciones y equipo; en la educación básica, además hubo programas compensatorios importantes. La inversión también se incrementó y se demuestra en la construcción de aulas, equipamiento y nuevas instituciones, como las universidades tecnológicas. Y a pesar de esos incrementos substanciales, el monto fue insuficiente para hacer frente a los problemas.

Si las cantidades destinadas a la educación hablan bien del gobierno federal, también son una muestra de centralismo Fiscal y la concentración de los recursos públicos. Sería largo hacer un análisis del proceso de asignación de fondos federales a la educación pública. Baste señalar que las partidas se definen en la SEP, tomando en cuenta el presupuesto aprobado por el congreso federal, elaborado por la Secretaría de Hacienda, cuyos funcionarios en última instancia, son quienes fijan las prioridades del gasto y la inversión. Los criterios conocidos para decidir el destino de los fondos son fundamentalmente dos: el irreductible, es decir, la cuantía dedicada a salarios, prestaciones y gastos de operación consolidados de acuerdo con ejercicios anteriores; y las aportaciones complementarias que tienen que ver con las prioridades señaladas en los planes de desarrollo o del sector, o que responden a demandas políticas y sociales.

Hasta 1992, el gobierno federal administraba directamente cerca del 65 % del sistema; en los estados operaba por medio de los servicios coordinados de educación pública, que en realidad eran el brazo del aparato central. A partir del Acuerdo, los recursos se transfieren a las arcas de los estados, los que se hacen cargo de su atracción. La LGE otorga poderes al gobierno federal para tutelar el uso de los recursos; en el habla del sector educativo, a éstos se les denominan recursos etiquetados. En otras palabras, los poderes ejecutivos locales no pueden usarlos para fines ajenos a la educación. El efecto positivo es que, al incremento en los gastos del gobierno federal después de la descentralización educativa formal, los fondos transferidos a las entidades federativas aumentaron consistentemente hasta 1994. En 1992, la SEP canalizó a los gobiernos de los estados más de 15 mil millones de nuevos pesos, en 1993 más de 22 millones de nuevos pesos y en 1994 la cifra rebasó los 40 mil millones.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Sexto informe de gobierno: anuo* (México. Poder Ejecutivo Federal, 1994): 340.

Cuadro 2. El gasto del sistema educativo mexicano (millones de nuevos pesos)

| Año  | Precios corrientes | Precios constantes | SEP % | Otras GF | Estados % | Mun. % | Privado % | PIB % |
|------|--------------------|--------------------|-------|----------|-----------|--------|-----------|-------|
| 1976 | 64,371             | 97,532             | 66.0  | 10.1     | 14.0      | 1.3    | 8.5       | 4.6   |
| 1977 | 93,522             | 109,897            | 66.0  | 10.2     | 14.5      | 1.2    | 8.0       | 5.0   |
| 1978 | 121,862            | 121,862            | 63.6  | 12.3     | 15.3      | 1.3    | 7.4       | 5.1   |
| 1979 | 165,791            | 140,263            | 62.1  | 13.5     | 15.8      | 1.4    | 7.2       | 5.3   |
| 1980 | 219,326            | 146,903            | 63.8  | 12.1     | 15.9      | 1.4    | 6.8       | 4.8   |
| 1981 | 325,887            | 170,532            | 67.7  | 10.8     | 14.6      | 1.3    | 5.7       | 5.3   |
| 1982 | 515,327            | 169,739            | 71.5  | 9.1      | 13.2      | 1.1    | 5.1       | 5.3   |
| 1983 | 677,769            | 110,584            | 72.6  | 9.5      | 12.3      | 1.0    | 4.6       | 3.8   |
| 1984 | 1,259,952          | 124,243            | 66.8  | 8.1      | 15.7      | 0.7    | 8.8       | 4.3   |
| 1985 | 1,944,157          | 121,533            | 69.8  | 7.6      | 14.3      | 0.6    | 7.7       | 4.1   |
| 1986 | 3,102,746          | 104,147            | 67.4  | 8.7      | 13.8      | 0.6    | 9.5       | 3.9   |
| 1987 | 7,124,620          | 103,157            | 71.8  | 6.8      | 11.4      | 0.5    | 9.6       | 3.7   |
| 1988 | 14,009,674         | 93,577             | 73.4  | 6.8      | 10.4      | 0.4    | 8.9       | 3.6   |
| 1989 | 19,672,957         | 110,830            | 68.1  | 8.9      | 14.2      | 0.4    | 8.4       | 3.9   |
| 1990 | 29,722,740         | 132,210            | 61.8  | 13.3     | 16.4      | 0.3    | 8.1       | 4.3   |
| 1991 | 40,644,278         | 147,388            | 66.6  | 12.8     | 15.1      | 0.3    | 5.2       | 4.7   |
| 1992 | 53,234,278         | 168,555            | 67.9  | 12.2     | 13.2      | 0.3    | 6.4       | 5.2   |
| 1993 | 66,256,865         | 189,527            | 69.8  | 12.5     | 11.6      | 0.3    | 5.8       | 5.9   |
| 1994 | 75,237,512         | 203,417            | 72.4  | 11.2     | 10.7      | 0.2    | 5.4       | 6.1   |

Notas. Deflación hecha con base en Índice Nacional de Precios al Consumidor. 1978 - 100. Las cifras de 1994 son estimadas. F - Gobierno Federal; SP - Sector Público.

Fuente: Carlos Salinas de Gortari. Sexto informe de gobierno. - Anexo (México. Poder Ejecutivo Federal, 1994): 370.

El cuadro 3, muestra los recursos destinados por el gobierno federal a cada uno de los estados bajo estudio para educación básica y normal. En términos generales, las transferencias de recursos son congruentes con el tamaño de las matrículas --pero más con la porción que antes era federal-- y con los gastos históricos. Durango y Puebla muestran un pequeño adelanto en 1994, debido a que por sus poblaciones indígenas y dispersas entraron al Programa para Abatir el Rezago Educativo o PARE.<sup>37</sup>

A pesar de que son pocos los grados de libertad que tienen los estados para administrar sus presupuestos, la inyección de recursos tiene ciertas consecuencias en los estados. Por principio de cuentas, la mayor parte de los dineros destinados a salarios se gasta en las localidades, lo cual contribuye, aunque sea en el margen, a mejorar sus economías. En el terreno educativo, un fragmento de lo que se les transfiere se destina a impulsar proyectos propios. Por ejemplo, en Puebla la reorganización, regionalización y equipamiento de las nuevas unidades, se llevó a cabo con recursos transferidos. En Chihuahua se tienen proyectos similares y sedes que tenían fondos para promover el

<sup>37</sup> Este es un programa compensatorio diseñado en 1991 y puesto en ejecución a partir de 1992. Se destinan miles de millones de nuevos pesos a estados pobres: los cuatro primeros fueron Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo que muestran tasas alarmantes de deserción, reprobación, analfabetismo y abandono. En 1994 otros 10 estados ingresaron a este programa. Un análisis de éste y otros proyectos compensatorios en: Ornelas, *El sistema, op. cit.*, Capítulos VI y IX.

programa de calidad total, como lo denomina el gobierno local. En Durango, la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte, organiza congresos internacionales cada dos años a los cuales asisten cerca de 7% de los maestros en activo y "seminarios de reflexión" (cursos y talleres para mandos medios y superiores). Además, gracias a los dineros federales, los maestros que antiguamente estaban al servicio de los estados pueden ingresar a la carrera magisterial.

**Cuadro 3. Transferencias del gobierno federal a los gobiernos estatales para educación básica y normal (miles de nuevos pesos)**

| Entidad          | 1991        | 1992         | 1993*        | 1994*        | 1995*        |
|------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Chihuahua        | 284,485.1   | 421,869.0    | 618,401.9    | 781,675.3    | 941,309.4    |
| Durango          | 198,991.1   | 294,712.8    | 494,502.2    | 712,421.4    | 713,974.9    |
| Estado de México | 651,845.2   | 910,855.5    | 1'333,515.8  | 1'752,488.2  | 2'261,398.5  |
| Puebla           | 363,983.1   | 547,545.6    | 876,007.7    | 1,103,538.2  | 1'297,828.2  |
| Total nacional   | 8'330,005.5 | 12'458,223.3 | 18'814,870.2 | 23'978,489.4 | 28'518,498.2 |

\* No incluye la previsión para nuevas plazas, carrera magisterial y programas compensatorios.

Fuente: Dirección general de Programación y presupuestación de la SEP, junio de 1995.

En resumen, la asignación de recursos federales a la educación tiene dos líneas paralelas. Por medio de la transferencia de fondos a los estados, el gobierno central presume de federalista lo que —en cierta medida— contribuye a su legitimación. Mas por medio de la supervisión y la facultad de practicar auditorías a los gobiernos locales, no pierde el control. Esto limita al pacto federal y es una referencia robusta de que las tendencias centralistas son todavía fuertes y no están dispuestas a ceder mucho terreno. Asimismo, indica que en el financiamiento a la educación, la concurrencia de los estados —y más la de los municipios— parece lejana mientras no se descentralice la autoridad fiscal y se restablezcan las capacidades recaudatorias de los estados y los municipios. El federalismo, en consecuencia, encuentra muchas dificultades para su vigencia cabal.

#### El campo de la investigación empírica

La firma del Acuerdo significó la transferencia única e inmediata de responsabilidades, pero la recepción de los inmuebles y otros activos, las relaciones jurídicas con los trabajadores, la operación del sistema y los recursos financieros no fue similar. Según Esteban Moctezuma, sólo tres meses antes de que se formalizara la federalización comenzaron las negociaciones con los gobernadores estatales, que a su decir fueron intensas. Con el SNTE habían comenzado tiempo atrás.<sup>38</sup> Por conversaciones sostenidas con funcionarios públicos en la SEP y en los estados, así como con dos exgobernadores, es posible apuntar que la descentralización de la ubicación no despertó muchas simpatías en los estados.<sup>39</sup>

La estrategia para el acogimiento de los servicios fue dispareja. Sólo cinco estados consideraron que estaban preparados para recibir lo transferido dentro de la estructura existente: Baja California Sur, Michoacán, Tabasco, Veracruz y Yucatán. En los otros 26 se crearon instituciones *ad hoc*, órganos

<sup>38</sup> cf. Esteban Moctezuma, *op. cit.*: 105.

<sup>39</sup> Cuando tuve esa charla con los exgobernadores (uno de ellos todavía en funciones), no tenía en perspectiva escribir este ensayo; fueron entrevistas informales y no podían saber el uso que daría a sus palabras. No he podido consultar con ellos para saber si me permiten dar a conocer sus nombres.

descentralizados de los estados, que se supone son temporales, para recibir los servicios federales sin fusionarlos a los estatales. En tres estados no existía secretaria o dependencia del gobierno local encargada del servicio educativo: Aguascalientes, Hidalgo y Oaxaca. En seis de los 26 estados: Campeche, Guanajuato, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, entre 1993 y 1994 se integraron los servicios, al menos formalmente, en una sola dependencia del gobierno estatal.<sup>40</sup>

#### Los Casos

Con el fin de empezar el examen de los diferentes modelos de recepción y la integración a los sistemas estatales, se trabaja sobre cuatro casos. Uno donde se fundó una institución descentralizada y luego se fusionó a los servicios estatales o crearon una dependencia nueva: el estado de Puebla, cabe en este supuesto y ya se avanzó en la generación de información. Los otros tres casos se derivan de los 17 estados donde persiste la dualidad de instituciones y, a pesar de las descentralización, continúa la división entre lo que antes era federal y lo que era estatal. El caso de Chihuahua es interesante porque es uno de los tres estados gobernados por el Partido de Acción Nacional (PAN), que se opone al Partido Revolucionario Institucional (PRI) que es el dominante. Se puede suponer que el gobierno estatal, al mismo tiempo que comparte algunas de las premisas del gobierno central respecto a la educación, puede mantener otra postura ideológica; lo cual, provocó choques con las secciones del SNTE. El caso de Durango es quizá representativo de los estados donde aparentemente no pasa nada; los antiguos subsistemas coexisten, al igual que las dos secciones fraternas del SNTE, que en el pasado reciente se distinguieron por la poca presencia de fuerzas disidentes y el control corporativo sobre los maestros. A pesar de esa dualidad, hay avances en la fusión de los dos subsistemas. Finalmente, el caso del Estado de México interesa por su sistema estatal, que históricamente siempre fue mayor que el federal; con un Sindicato de Maestros al Servicio del Gobierno del Estado de México, Independiente del SNTE y por ser el único con dos secciones del SNTE que agrupaban a los maestros federales (la 17 para el Valle de Toluca y la 36 para el Valle de México). Además, por su vecindad con el Distrito Federal, es la entidad con mayor crecimiento poblacional y una demanda de servicios creciente.<sup>41</sup>

#### Chihuahua

Hasta 1992, el gobierno del estado de Chihuahua administraba un sistema estatal de educación que tenía poco más de 20 mil alumnos en preescolar, 117 mil en primaria, 33 mil en secundaria y mil 615 en normal; además tiene un sistema de bachillerato estatal y otras escuelas e instituciones. El cuadro 4 muestra los datos de la transferencia.

<sup>40</sup> Información proporcionada por la Dirección General de Representaciones en los Estados, de la SEP, noviembre de 1994.

<sup>41</sup> Con el fin de proporcionar un panorama más completo se proyecta trabajar en otros dos casos. Uno de los cuales recibieron de inmediato los servicios federales y los integraron a su estructura formal de gobierno; el ideal sería Veracruz porque el gobierno del estado tiene la experiencia de negociar con cuatro sindicatos independientes, además de dos secciones del SNTE. Otro, sería uno de los que no tenían dependencia estatal a cargo de la educación; Aguascalientes o Oaxaca servirían a estos propósitos, en ambos había una sección del SNTE y al menos en teoría no debería haber problemas de integración. El caso de Oaxaca, además, es interesante porque en ese estado, la Sección 22 del SNTE es controlada por grupos antagónicos a la corriente dominante o institución. La Sección 22 está afiliada a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la cual, a pesar de sus debilidades políticas y divisiones, mantiene cierta presencia nacional.