

En éste se observa como el sistema federal prácticamente desaparece en la atención de la educación básica, de más de 390 mil alumnos a menos de tres mil 700. Estos servicios son prestados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Son alumnos que viven en regiones apartadas y las escuelas son unitarias, es decir, un solo maestro se hace cargo de los niños de los seis grados. En contraste, el sistema estatal creció de menos de 175 mil a más de 565 mil. Un brinco considerable.

Cuadro 4. Estadística básica del estado antes y después de la transferencia: Chihuahua

Nivel Escolar	Federal			Estatal		
	Matrícula	Maestros	Escuelas	Matrícula	Maestros	Escuelas
Preescolar	49,460	1,954	937	887	113	113
Primaria	272,384	9,532	2,135	2,807	339	339
Secundaria	68,270	3,662	174	0	0	0
Normal (incluye UPN)	515	71	4	0	0	0
Suma	390,629	15,219	3,250	3,694	452	452

Nivel Escolar	Federal			Estatal		
	Matrícula	Maestros	Escuelas	Matrícula	Maestros	Escuelas
Preescolar	21,736	904	253	72,400	2,893	1,132
Primaria	117,553	4,238	627	386,569	13,714	2,430
Secundaria	33,223	1,957	224	105,514	5,849	407
Normal (incluye UPN)	1,615	108	3	1,365	115	6
Suma	174,127	7,207	1,107	565,848	22,571	3,975

Fuente: Dirección General de Programación de la SEP.

El Departamento de Educación y Cultura del Gobierno del Estado se encargaba de la administración del sistema. Este departamento estaba (y continúa estando) en manos de los dirigentes de la Sección 42 del SNTE. Por medio de acuerdos políticos y a cambio de los favores que los maestros hacían a los candidatos a gobernador del PRI, éste entregaba las riendas de la administración del sistema a los dirigentes de la sección.⁴²

Para recibir lo que el gobierno federal transfirió, se creó el Instituto de Servicios Educativos de Chihuahua. En un principio, dado que el gobierno de Fernando Baéza estaba por concluir, no se hizo ningún cambio, el Instituto siguió funcionando como cuando era la Dirección General de los Servicios Coordinados de Educación en el Estado. Todo siguió igual, el mismo personal y funcionarios, trabajando en el mismo edificio y con las "mismas rutinas. Situación que estructuralmente varió con el ascenso del

⁴² Entrevista con Roberto Piñón Cely, asesor de la Dirección General de Educación y Cultura, y uno de los ideólogos del PAN en el estado. Esta afirmación fue corroborada con entrevistas a otras personas, entre ellas, a Jesús Chacón (miembro de la Sección 42), director del Departamento de Educación y Cultura durante el gobierno de Fernando Baéza Meléndez (1986-1992) y quien recibió los servicios descentralizados en 1992.

PAN al gobierno, aunado a los cambios en el personal directivo que generaron problemas que antes no existían.⁴³

Aun antes de que Francisco Barrio asumiera la gubernatura, la Sección 42 anunciaba el comienzo de las hostilidades. "Siempre me opuse a la federalización... Se lo dije personalmente al Dr. Zedillo cuando él era secretario de Educación Pública. No va a funcionar, su propósito es acabar con el SNTE y desarticular la educación nacional... Defenderemos a capa y espada las conquistas de los maestros chihuahuenses."⁴⁴ Los dirigentes sindicales sospechaban que el gobierno panista trataría de quitar de sus manos ciertas prerrogativas ya que, durante la campaña para gobernador, Barrio apoyó la descentralización y se comprometió a "...recuperar para la sociedad la educación pública, que estaba en manos de los dirigentes sindicales." El discurso del gobernador panista era claro: "Había que tomar la rectoría de la educación, tal y como lo señala el Acuerdo nacional; había que acabar con la corrupción, las componendas entre el gobierno y la Sección 42, había que poner orden. Fijese usted, en un sindicato de 13 mil maestros hay más de tres mil comisionados. Eso es corrupción."⁴⁵

Por parte de la Sección 8 del SNTE, que es la titular de las condiciones generales de trabajo de quienes eran maestros federales, los dirigentes también vislumbraban conflicto ya que, de acuerdo con la lógica de formar un sistema estatal, había que homologar salarios y prestaciones bajo el principio de a trabajo igual, salario igual.⁴⁶ La Sección 8 demandó de inmediato la igualación de salarios y prestaciones con la Sección 42; en particular el escalafón horizontal y la jubilación dinámica, dos prestaciones que tienen los maestros de la Sección 42 y que parece que ninguna otra las une. Vale la pena describir en qué consisten estas prestaciones, al lado de la posición del gobierno panista, porque son el nudo de los conflictos más significativos en la educación de Chihuahua.

La jubilación dinámica no tiene problemas de definición; se refiere a que los maestros y personal de apoyo que se pensionan, reciben el 100 por ciento del salario base y los aumentos que se consigan para los trabajadores en activo. El escalafón horizontal es un artificio que permite a los maestros en servicio recibir mayores ingresos y trabajar menos horas. Se combina con las horas de IRP (investigación y regulación pedagógica) que se suponen se usan para planear las actividades docentes, actualización, revisión de los materiales y asesoría a los estudiantes. Quienes acceden a esta prestación en secundaria o enseñanza media, perciben el salario y el equivalente a nueve horas/semana/mes de ingreso adicional; los de primaria reciben el equivalente a cinco horas/semana/mes de los maestros de secundaria. Un maestro de secundaria o de enseñanza media, por ejemplo, si es de tiempo completo debe cubrir 42 horas de clase a la semana; de IRP se le 'descargan' 12; así, sólo trabaja 28 horas y cobra 5 l.

Tanto la jubilación dinámica como el escalafón horizontal, se implementaron en 1983. "Fue una concesión que hizo el entonces gobernador Oscar Ornelas a los dirigentes de la sección 42, para recompensarlos por su labor política. Así hipotecó el futuro del gasto público porque los dirigentes resultaron insaciables."⁴⁷ El primer año se favoreció a un dos por ciento del magisterio y, partir del

⁴³ Entrevistas con Jesús Robles Villa, Director General de la Educación y Cultura y con Javier Cháirez Almanza, director de enlace de la SEP en Chihuahua, los días 3 y 4 de octubre de 1994.

⁴⁴ Entrevista con Julián Luján Montoya, Secretario general de la Sección 42 del SNTE, el 3 de octubre de 1994.

⁴⁵ Entrevista citada con Pinón Cely.

⁴⁶ Primer Congreso Nacional de Educación, *Educación pública de calidad y trabajo docente: el compromiso sindical* (México: SNTE, 1994). Documento de trabajo núm. 2, 'federalización de la educación básica: ¿Mecanismo apropiado para la reorganización del sistema?', Pp.18.

⁴⁷ Entrevista con Robles Villa, citada.

segundo, un tres o cinco por ciento más por año, que se anunció hasta proteger a cerca del 70 por ciento de los maestros. Quienes tienen este escalafón y pasan a retiro, por medio de la jubilación dinámica, siguen recibiendo sus beneficios. En 1992, el gobierno concedió el "doble escalafón" a 42 maestros. En consecuencia, suponiendo que todos fueran de secundaria cobrarían 62 horas a cambio de 28 de trabajo.⁴⁸ El gobierno del estado desembolsó cerca de 50 millones de nuevos pesos para cubrir el escalafón horizontal en 1993.

El gobierno del estado (y hasta donde pude averiguar, también el federal) está interesado en modificar los términos de ese contrato por oneroso y porque es lo que permitió lubricar la relación PRI-sindicato por muchos años. Se trata de que los maestros de la Sección 42 ingresen al esquema de la carrera magisterial, a lo cual el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE, aparentemente está de acuerdo, pero la Sección 42 se opone con todo. Hasta marzo de 1995, ni uno de los maestros de esa sección se han inscrito en la carrera magisterial. El gobierno federal apoya al del estado en ese litigio, tal vez porque si sobrevive, será un foco de atracción no sólo para la Sección 8, que ya lo demanda, sino para las demás secciones del SNTE.

Cuando Francisco Barrio asumió el poder, anunció su proyecto de educación. Él planteó tomar, como lo señala la ley, la rectoría y echar andar un programa de calidad total. Diseñó una reforma administrativa, con base en la cual se creó la Dirección General de Educación y Cultura --por encima del Departamento de Educación-- y designó como director general a un correligionario suyo. Pero la presión sindical fue tan fuerte que prácticamente dejó que la Sección 42 designara al jefe del Departamento de Educación, quien tiene a su cargo la administración pedagógica y las relaciones laborales con la misma sección. Para conducir el Instituto de Servicios Educativos, eligió a otro funcionario ajeno al sector educativo. La Sección 8 protestó, el CEN presionó, y el gobernador aceptó designar un director de entre varios candidatos que le propuso la Sección 8, mas se cuidó de crear una coordinación administrativa paralela e hizo responsable a una persona de su confianza.⁴⁹

En Chihuahua, la administración de la educación después de la federalización se realiza en dos estructuras paralelas: la Dirección General de Educación y Cultura y el Instituto de Servicios Educativos de Chihuahua. Y dentro de cada una de ellas hay dos estructuras paralelas: una que responde a la autoridad del gobierno; la otra que representa los intereses de las secciones sindicales. Este paralelismo es la fuente de conflictos constantes, que se empalman con la política partidista y la presión del centro.

Durango

El sistema educativo de Durango era fundamentalmente urbano. En 1992 operaban poco menos de mil escuelas y estaban bajo su control más de 10 mil alumnos de preescolar, casi 70 mil de primaria, más de 16 mil en secundaria y 424 de normal, como puede constatarse en el cuadro 5. Considerando todo, el gobierno federal transfirió al de Durango dos mil 402 de educación básica y normal con una matrícula de casi un cuarto de millón de alumnos y más de 17 mil plazas, entre docentes y administrativas, lo que significó más de 2.5 veces el tamaño del sistema estatal, así como un presupuesto de casi 500 millones

⁴⁸ No obstante pregunté a varias gentes quiénes fueron los 42 beneficiarios, nadie me lo dijo puntualmente, pero se sospecha que se favoreció a los dirigentes del sindicato y a ciertos comisionados que son funcionarios del Departamento de Educación.

⁴⁹ Entrevistas con Cháirez y Robles Villa, citadas.

de nuevos pesos. Lo que provocó que el sistema estatal fuera 3.4 veces más grande de un año a otro. Una parte pequeña de la población de Durango se encuentra dispersa en más de cinco mil 500 localidades, de las cuales, más del 80 por ciento son de menos de 100 habitantes, en una geografía de más de 120 mil KM².⁵⁰ Lo que hace embrollada la prestación del servicio. El gobierno federal, por medio del CONAFE, continúa atendiendo 538 escuelas unitarias en las regiones más alejadas.

La Secretaría de Educación, Cultura y Deporte se hacía cargo de administrar el sistema. Desde que la antigua Dirección de Educación se transformó en Secretaría, en 1975, el secretario ha sido una persona de confianza del gobernador en turno y la Sección 44, la titular de los derechos laborales de los maestros, tiene algunas posiciones, particularmente en las direcciones de primaria y secundaria. Salvo la repercusión de los conflictos internos del Sindicato, las relaciones con el gobierno del estado fueron cordiales y tenían métodos de negociación que funcionaban. Uno de esos, aparentemente, es que una vez que las partes se ponían de acuerdo en el número y montos, se dejaba al sindicato la decisión sobre quién iba a beneficiarse de los créditos hipotecarios y de corto plazo de los servicios de pensiones.

La parte que el gobierno federal transfirió era casi tres veces más grande que el sistema estatal. Para la recepción de lo transferido, los Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado, la antigua dependencia federal, se transformó en la Unidad Estatal para el Fortalecimiento del Federalismo Educativo (UNESFORTE), un órgano descentralizado de la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte. El gobernador Maximiliano Silerio tomó posesión de la gubernatura en septiembre de 1992 y su secretario de educación se hizo cargo de ambas dependencias. Hubo cambios de personal y se estableció la unidad de mando, pero no se fusionaron, al menos formalmente, los servicios docentes. Se respetaron los espacios que se le concedían a la Sección 12, la más numerosa en el estado, pero a la mayoría de los funcionarios los designó el secretario.⁵¹

Normal (incluye UPN)	5,328	1,138	6,466
Suma	128,177	45,800	173,977

⁵⁰ Emiliano Hernández Camargo, Durango: Avances del federalismo educativo. Discurso pronunciado ante el secretario de Educación Pública, el 8 de octubre de 1995. Mimeografiado.

⁵¹ Entrevista con Emiliano Hernández Camargo, secretario de Educación, Cultura y Deporte, el 8 de junio de 1994.

Cuadro 5. Estadística básica del estado antes y después de la transferencia: Durango

Nivel Escolar	Federal			Federal		
	1991-1992		Escuelas	1991-1992		Escuelas
	Matricula	Maestros	Matricula	Maestros	Escuelas	
Preescolar	32,833	1,498	794	1,446	138	138
Primaria	168,417	7,115	2,006	4,220	400	400
Secundaria	46,770	3,290	135	0	0	0
Normal (incluye UPN)	679	88	4	0	0	0
Suma	248,696	11,991	2,939	5,666	538	538

Nivel Escolar	Estatal			Estatal		
	1991-1992		Escuelas	1991-1992		Escuelas
	Matricula	Maestros	Matricula	Maestros	Escuelas	
Preescolar	10,374	442	250	44,621	1,861	970
Primaria	68,094	2,671	361	228,503	9,301	1,874
Secundaria	16,294	1,119	340	64,217	4,419	479
Normal (incluye UPN)	424	110	2	1,169	123	6
Suma	95,186	4,342	953	338,510	15,704	3,329

Fuente: Dirección General de Programación de la SEP.

La fusión de la administración avanzó paulatinamente. Entre 1993 y 1994, la planeación y la micro planeación se unificaron, se estableció un sólo manual para la extracción, se fusionaron en uno los dos sistemas de información y se estandarizaron los servicios de cómputo, formas y estadísticas.⁵² La homologación de salarios y prestaciones no fue un problema agudo ya que los ingresos y prestaciones genéricas (ayuda de renta, préstamos hipotecarios, guardería, servicios médicos y pensiones por invalidez, vejez y muerte) eran casi iguales. La sección que era federal, sin embargo, sigue afiliada al ISSSTE y la que era estatal, a los Servicios de Pensiones del Estado y el Fondo de la Vivienda del Gobierno del Estado (FOVI). La homologación significó un aumento ligero en las percepciones de los maestros federales.

De acuerdo con el secretario de Educación, Cultura y Deporte, las relaciones con las dos secciones del SNTE son buenas; los conflictos que se han presentado se deben a la falta de recursos y a la implantación de la carrera magisterial. Respecto a ésta, aunque se negoció locamente sobre montos y requisitos, la decisión final se tomó en la SEP a solicitud (o presión del CEN). La disidencia magisterial nunca tuvo una presencia significativa en el estado, lo cual disminuye el potencial de conflictos al interior del gremio. Hay relaciones fraternas entre las dos secciones.

⁵² Sospecho que esto no generó conflicto entre los maestros que antes eran federales, porque la fusión fue al revés, es decir, los servicios estatales adoptaron la estrategia administrativa del gobierno federal.

Estado de México

El Estado de México tiene una tradición de política educativa propia aun, en cierto momentos, a contracorriente de la del gobierno federal; sobretodo durante los años de la educación socialista. Más tarde, el gobernador Isidro Fabela, apoyó la política de la unidad nacional, pero se opuso a los sindicatos nacionales.⁵³ De entonces data el Sindicato de Maestros al Servicios del Estado de México, que es independiente y agrupa más maestros que las dos secciones del SNTE en el estado. La administración del sistema está a cargo de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social. Tanto en matrícula como en el número de escuelas y maestros, el sistema estatal era más grande que el federal antes de la descentralización, como puede advertirse en el cuadro 6.

El Estado de México es la entidad que destina más recursos a la educación y que tiene el sistema estatal más grande: más de dos y medio millones de alumnos en 1993-1994 y más de 11 mil escuelas. Al igual que en los estados, el gobierno federal opera, por medio del CONAFE; 740 escuelas unitarias en las zonas indígenas apartadas. Además, la entidad es la de más rápido crecimiento poblacional por migración; cerca de 450 mil personas por año, que son demandantes de servicios. Este crecimiento es más agudo en los municipios conurbados a la Ciudad de México. Para administrar mejor las relaciones laborales con los maestros, a principios de los 60, el gobierno federal acordó con el SNTE crear una sección sindical nueva en el Valle de México, la 36. La Sección 17 aglutina a los maestros del Valle de Toluca y del resto del estado.

Cuadro 6. Estadística básica del estado antes y después de la transferencia: Estado de México

Nivel Escolar	Federal			Federal		
	1991-1992		Escuelas	1991-1992		Escuelas
	Matricula	Maestros	Matricula	Maestros	Escuelas	
Preescolar	97,601	3,753	1,660	1,229	183	183
Primaria	775,504	24,244	2,822	2,169	160	160
Secundaria	257,403	10,680	624	0	0	0
Normal (incluye UPN)	408	29	1	0	0	0
Suma	1'130,916	38,7(>6)	5,107	3,398	343	343

Nivel Escolar	Estatal			Estatal		
	1991-1992		Escuelas	1991-1992		Escuelas
	Matricula	Maestros	Matricula	Maestros	Escuelas	
Preescolar	151,139	5,305	2,122	258,701	9,322	3,810
Primaria	875,195	24,854	2,562	1'666,419	50,119	5,366
Secundaria	254,518	14,503	1,211	526,029	25,779	1,906
Normal (incluye UPN)	5,326	1,138	55	6,215	1,253	56
Suma	1'286,177	45,800	5,950	2'457,364	86,473	11,138

Fuente: Dirección General de Programación de la SEP.

⁵³ Cf. Eugenio Martínez Gutiérrez, *Política educativa del Estado de México: 1910-1950* (Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, 1990): 202-210.