

Para recibir la parte federal que se transfirió al gobierno local, la Dirección de Servicios Coordinados en el Estado se transformó en los Servicios Educativos Integrados al Estado de México (SEIEM). La transferencia incluyó todo, el mismo edificio, el mismo director general, los funcionarios y el personal. El presidente del Consejo Directivo del SEIEM es el secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social y "... prácticamente ésta es la única relación directa que tenemos con el gobierno del estado. La otra es que nos hace llegar los recursos que nos autorizan en México."⁵⁴

La homologación salarial y de prestaciones no significó un problema serio ya que eran parecidas desde mediados de los 70. Además, las dos secciones del SNTE, aceptaron que se hiciera en plazos razonables, se completó en diciembre de 1994. El gobierno del estado no tiene la intención de fusionar a los dos sistemas., "Las condiciones son difíciles; así funciona bien y nosotros no tenemos que negociar con el SNTE. De hecho, el sistema sigue igual, hay escuelas que se siguen llamando federales y nosotros tenemos las nuestras ... No tiene caso fusionar ... Eso generaría problemas donde no los hay."⁵⁵ La fusión de los subsistemas no parece ser una meta del gobierno de Emilio Chuayffet Chemor, quien asumió el cargo en 1993.

Puebla

La educación básica en Puebla era administrada por la Secretaría de Educación y Cultura. Puebla, antes de la federalización, tenía un sistema de proporciones medianas, aunque menor a la mitad de lo que era el federal, como puede constatarse en el cuadro 7. La complejidad del sistema creció 3.3 en proporción a lo que administraba antes y después de la transferencia, tanto por el número de alumnos, como de maestros y escuelas. El remanente del gobierno federal, al igual que en los otros estados, es por medio del CONAFE, quien brinda servicios a más de seis mil niños en zonas rurales marginadas.

Para completar la transferencia, al igual que en otros 20 estados, la Dirección General de los Servicios Coordinados en el Estado, se transfiguró en el Instituto de Asuntos Educativos. Cuando Manuel Bartlett tomó posesión del cargo de gobernador, el 1 de febrero de 1993, anunció que estaba determinado a fusionar los servicios federales y estatales en una sola dependencia, con orientación única y una política homogénea para toda la educación en Puebla.⁵⁶ Ya en el gobierno, fusionó las dos instituciones mencionadas en la Secretaría de Educación Pública estatal, como el punto de partida de reorganización del sistema educativo poblano. Luego, descentralizó los servicios a estrativos a 10 regiones del estado, que agrupan a municipios vecinos y, finalmente, estableció la unidad de mando como lo había anunciado en su programa educativo.⁵⁷

⁵⁴ Entrevista con Manuel Garza Caballero, Director General del SEIEM y, antes, de los Servicios Coordinados, el 25 de octubre de 1994.

⁵⁵ Entrevista con Efrén Rojas Dávila, secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social del estado, el 25 de octubre de 1994.

⁵⁶ Discurso de toma de posesión en *El Heraldo de Puebla*, 2 de febrero de 1993.

⁵⁷ Gobierno del Estado de Puebla, *Programa educativo poblano: 1993-1999* (Puebla: Secretaría de Educación Pública, 1993).

Cuadro 7. Estadística básica del estado antes y después de la transferencia: Puebla

Nivel Escolar	Federal			Estatal		
	1991-1992	1991-1992	1991-1992	1991-1992	1991-1992	1991-1992
	Matrícula	Maestros	Escuelas	Matrícula	Maestros	Escuelas
Preescolar	118,012	4,394	2,319	3,135	271	271
Primaria	544,331	16,433	3,102	3,044	239	239
Secundaria	123,094	5,567	396	0	0	0
Normal (incluye UPN)	886	69	4	0	0	0
Suma	786,323	27,473	5,821	6,179	510	510
	Federal			Estatal		
	1991-1992	1991-1992	1991-1992	1991-1992	1991-1992	1991-1992
	Matrícula	Maestros	Escuelas	Matrícula	Maestros	Escuelas
Preescolar	27,561	8 (>4)	326	139,753	5,146	2,456
Primaria	198,289	5,285	529	742,910	21,932	3,439
Secundaria	58,790	3,223	694	183,194	8,936	1,116
Normal (incluye UPN)	5,315	256	7	6,907	341	11
Suma	289,955	9,628	1,556	1'072,764	36,355	7,022

Fuente: Dirección General de Programación de la SEP.

Lo mismo que en Durango y el Estado de México, la homologación salarial no representó un problema considerable ya que los sueldos y prestaciones eran parecidas. Con excepción de los profesores de educación media y superior (normal) ya que en el sistema estatal, prácticamente todos eran titulares de la más alta categoría y los federales no. En el sistema estatal los criterios de promoción eran laxos y en el federal rígidos. Esto representa un conflicto que afecta a 400 profesores y no se le ve solución en el corto plazo.

A lo largo de 1993 y 1994 hubo negociaciones y tironeos entre el gobierno del estado y las secciones del SNTE, debido a que no deseaban la fusión del instituto dentro de la estructura del gobierno del estado. Los conflictos se daban hasta por el cambio de oficinas. A principios de 1994, se reformó la ley de la Administración Pública del estado y, formalmente al menos, se dio la integración de los dos sistemas en una sola institución. Ahora hay una sola estructura administrativa de tres subsecretarías: planeación, educación básica y educación media; una coordinación de servicios administrativos y una unidad de desarrollo educativo, al nivel de dirección general, que se hace cargo de las delegaciones en las regiones de Puebla para atender a los maestros y padres de familia, así como para acercar a la autoridad educativa a la comunidad.

Esto no significa que la fusión sea un hecho consumado y que las secciones 23 (que aglutina a quienes eran maestros federales) y la 51 (a los del estado) trabajen en armonía con miras a la unificación. De hecho, se oponen a la fusión que ya se dio. "Con el fin de no tensar más las cuestiones políticas, en las subsecretarías de Planeación y Educación Básica hay dos coordinaciones, cada una atiende a los maestros de una y otra sección. Se avanza en la institución de un sistema estatal, pero todavía tenemos que vencer muchos obstáculos ... más que la disidencia y problemas de cuotas de poder, me preocupa la gran apatía, la rutina, las actitudes burocráticas que no se podrán desterrar por completo ... En política

siempre se puede negociar, pero desterrar los malos hábitos no se puede hacer con negociaciones, sólo el trabajo constante.⁵⁸ La SEP de Puebla, en efecto, ya es una dependencia unificada, pero quizás sólo en lo formal.

Los cuatro casos descritos son una muestra de la pluralidad de opciones que hubo en la recepción, en contraste con la transferencia que fue única. La descentralización educativa apenas empieza y las esperanzas que se plantearon en el Acuerdo aun no se cumplen. Donde quizás haya un progreso mayor es la expectativa implícita de descentralizar el conflicto. Sin embargo, con viejas fuentes y nuevos motivos, la administración del conflicto es más compleja.

La descentralización en marcha

Quizás pocos gobiernos desde la Revolución hayan tenido una política educativa tan congruente como el de Carlos Salinas de Gortari. Esto si se la estima en su consistencia interna y en términos de cumplir metas anunciadas, aun con la rotación de cuatro secretarios del ramo. Más importante todavía, por lograr revertir una tendencia pesada en la historia de la educación mexicana: su centralización. Dada las circunstancias de que su sucesor fue el secretario de Educación Pública encargado de echar andar la federalización, es razonable esperar continuidad en esa política. Es más, el presidente Zedillo hace gala de credo federalista y frecuentemente ofrece muestras de orgullo por haber logrado el Acuerdo e impulsado otras reformas en la Educación.

Y, no obstante ser pronto para asegurarse que con la transferencia y la concurrencia se acaba el centralismo o que su sustituto sea un modelo radical puesto en marcha, puso los cimientos de un edificio educativo plural, complejo y fortalece la óptica de la ambivalencia: reforzando el discurso del timador no el control del aparato. Todavía no se puede asegurar que el federalismo sea realidad. No obstante, las relaciones políticas entre el Estado y el SNTE sí modificaron, pero aún no emerge un nuevo pacto que desmantele el viejo cooperativismo o lo modernice.

De nuevo, el (nuevo) federalismo educativo

A partir de la fundación de la SEP, cuando se federalizaba cierta porción de educación del estado se hacía referencia a que era arte--federal. Ésta noción cultivada durante décadas no cesaba el espíritu de la Constitución de 1917 que, con la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, abrió la puerta para que el presidente Carranza decretara que la educación primaria (en aquel entonces denominada elemental) sería facultad de los municipios.⁵⁹ Con la creación de la SEP y las subsecuentes reformas que fortalecieron al gobierno central no sobre los estados, federalizar era centralizar.⁶⁰ Esa tendencia central detenta afanes en lograr un sistema homogéneo y aleatorio eficaz.

En el lenguaje de la SEP y en algunos documentos oficiales, se encuentra un noción emergente: el nuevo federalismo; quizás con la intención de diferenciar la descentralización con el proceso anterior. Tal vez el adjetivo nuevo sea acertado los términos en que se discutió el modelo de la descentralización. No se

⁵⁸ Entrevista con Juan Antonio Badillo, secretario de Educación Pública del estado, el 5 de agosto de 1994.

⁵⁹ Aunque al parecer esa disposición sólo afectó al Distrito Federal. Ernesto Menese Morales, *op. cit.*: 659-700.

⁶⁰ Arnaut, "La federalización" ... *op. cit.*: 237-238.

rescata espíritu de la Constitución de 1917, ni se sueltan las riendas a los estados: su ámbito de decisiones es limitado; pero las fronteras de hasta dónde se puede llegar, no son nítidas.

Por ejemplo, en Chihuahua y Puebla hay pruebas de que los gobiernos estatales quieren avanzar y ser los rectores de la educación, introducir reformas administrativas y diseñar su propia política educativa. Los obstáculos que le imponen las secciones del SNTE al gobierno panista de Chihuahua son mayores que los que le asignan al de Puebla. Que en Chihuahua la dirigencia de las secciones y el gobernador sean de partidos rivales, explican parte del conflicto, pero no todo. En Puebla, el gobernador y los dirigentes sindicales pertenecen al mismo partido pero, para lograr la fusión formal de los dos subsistemas, también hubo resistencia (y la sigue habiendo) de las secciones sindicales.

En Durango y en el Estado de México, siguen pautas distintas para evitar el conflicto, al menos el abierto. En Durango se avanza en la integración formal de los dos antiguos subsistemas, pero sin modificar los patrones establecidos para administrar las relaciones laborales. Se esquiva provocar al CEN del SNTE, la negociación con las dos secciones es conjunta y siempre se guardan las formas.⁶¹ A cambio de acelerar la negociación para el ingreso a la carrera magisterial y aportar recursos para el FOVI para la Sección 44 (los antiguos maestros federales cotizan en el fondo que creó la SEP), las secciones aceptaron que se redujera el número de maestros comisionados de 400 a menos de 150 en las dos secciones.⁶² En el Estado de México, igual: se elude el conflicto y hasta el contacto con el SNTE y, de hecho, hay dos secretarías de educación paralelas: la formal de Educación, Cultura y Bienestar Social y los Servicios Educativos Integrados al Estado de México.

En Chihuahua también hay dos estructuras de administración y gobierno, pero forzadas por las circunstancias, por la militancia antipanista de la Sección 42 y, en menor medida, de la Sección 8. En Chihuahua, el gobierno persigue debilitar el pacto corporativo con el sindicato, arrebatarle lo que considera prebendas ¡legítimas!, y tomar el mando. El gobernador y su equipo reconocen que eso genera conflicto; pero de éste el gobierno, la sociedad y la educación chihuahuenses saldrán fortalecidos. A un año y medio de gobierno y después de haber resistido plantones, conatos de huelga, enfrentamientos verbales, marchas y mítines de los maestros de la Sección 42, la administración panista asienta:

El gobierno del estado saca el mejor partido de una crisis con el sector magisterial: recupera el control de la educación, no concede prestaciones que rebasen su capacidad económica, responde en estricta justicia a las demandas de los maestros, demuestra capacidad de gestión ante la federación y quita el control político al sindicato. Aunado a ello, lo más importante, prepara el terreno para una verdadera reforma educativa mediante la participación de la sociedad.⁶³

Sin el mismo tono beligerante y quizá con metas más a mediano plazo, el gobernador de Puebla persigue lo mismo y, al parecer, avanza más rápido. Lo que ayuda al gobernador Bartlett a prosperar en su proyecto tal vez sean sus habilidades políticas, su conocimiento previo de los problemas del sistema educativo y su imagen de gobernador fuerte. Fue secretario de gobernación de 1982 a 1988; luego fue secretario de Educación Pública, donde diseñó un modelo de descentralización educativa, parecido al que

⁶¹ Las dos secciones del SNTE presentan el mismo pliego petitorio en las mismas fechas y lo que se acuerda para una se aplica automáticamente a la otra. Hay negociaciones por separado cuando hay conflictos o casos individuales. Entrevista con Julián Salvador Reyes, secretario general de la Sección 44 del SNTE, el 8 de diciembre de 1994.

⁶² Entrevista con Emiliano Hernández Camargo, el 10 de diciembre de 1994.

⁶³ Gobierno del Estado de Chihuahua, *Más que una meta, el cambio es un camino* (Chihuahua, Gobierno del Estado, 1994). 11.

se formó en el Acuerdo; le tocó administrar el conflicto de 1989, que concluyó con la caída de Vanguardia Revolucionaria del Magisterio (VRM) y su dirigente vitalicio, así como lidiar con muchos otros movimientos magisteriales.⁶⁴ Es razonable suponer que el gobernador conocía al SNTE, sus formas y métodos de hacer política y, si es verdad que las relaciones entre él y la cúpula del SNTE no fueron buenas cuando fue secretario de Educación Pública, ya no tenía temor de enfrentar otro conflicto con secciones que en tiempos recientes no se significaron por su combatividad.

El gobernador Barrio, al mismo tiempo que resiste los ataques de las secciones del SNTE, continúa con su proyecto de tomar la rectoría de la educación en el estado. Durante los primeros meses de 1995, con base en la LGE y en ordenamientos locales, removió a los jefes de sector, a la mayoría de los supervisores y a un número considerable de directores de plantel que, aparentemente, debían su puesto a la dirigencia de la Sección 42 y se presumía que les eran más leales que al sistema de educación. La respuesta no se hizo esperar y hubo marchas, protestas y conatos de huelga.⁶⁵ Parece que, al igual que en Baja California, es "... el gobierno panista quien se echa a cuestras la tarea de reestructurar los aparatos de gobierno y racionalizar el gasto público, en plena concordancia con la política de modernización impulsada por el ejecutivo federal."⁶⁶

En cambio, algunos gobernadores de otros estados, tal vez sí calculan como altos los riesgos de enfrentar a un sindicato poderoso. Por ejemplo, la Sección 36 (del Valle de México) que ha sido cuna de dirigentes nacionales del CEN, si fue penetrada por la disidencia magisterial y todavía se recuerdan los conflictos que hasta vidas costaron a principios de los 80. Quizás eso explique, al menos en parte, porqué al gobierno del Estado de México no le apetece siquiera tener una relación directa con el SNTE.⁶⁷ La Sección 17, que agrupa a los antiguos maestros federales del Valle de Toluca, también desea mantener el *status quo*, ya que se acostumbraron a negociar con el SEIEM y "... ya nos conocemos bien."⁶⁸

Más allá de las cuestiones sindicales, para el gobierno del Estado de México, la fusión representa problemas de estructura y organización complejos por el tamaño de los subsistemas, las presiones demográficas, las disparidades sociales y geográficas, así como la vecindad con el Distrito Federal y el crecimiento de la mancha conurbada. Por esa razón, en el plan de gobierno no se planteó la fusión de los dos subsistemas, el Acuerdo sólo se menciona una vez, y elude la controversia de la federalización educativa, sólo hay una leve enunciaci3n de que los sistemas se tienen que adecuar para mantener la calidad de la educaci3n.⁶⁹

Al parecer, las autoridades centrales no presionan a las entidades federativas para que integren los dos subsistemas en el corto plazo. El nuevo federalismo, en consecuencia, permite crear una pluralidad de

⁶⁴ Vanguardia Revolucionaria del Magisterio fue una corriente sindical formada por Carlos Jonguitud Barrios (secretario general del CEN del SNTE de 1972 a 1975) para consolidar su poder y, por la vía de imponer fieles seguidores, continuar con el mando real en el sindicato. Cf. Alberto Arnaut, *Del centralismo a la descentralización educativa y sindical* (México: CIDE, 1990). Mimeografiado: 33 y 64-65; y Susan Street, *Maestros en movimiento: Transformaciones en la burocracia estatal: 1978-1982* (México: CIESAS, 1992): 82.

⁶⁵ Varias notas en *La Jornada* y en *Reforma*, de febrero a mayo de 1995.

⁶⁶ Víctor Alejandro Espinoza Valle, 'Las transformaciones del cooperativismo regional: Relaciones estado-sindicatos en el sector público de Baja California' en *Frontera Norte*, número 8 (julio-diciembre de 1992): 83.

⁶⁷ Entrevista con Efrén Rojas Dávila, citada.

⁶⁸ Entrevista con el profesor Lucino Soriano Martínez, secretario general de la Sección 17, el 3 de noviembre de 1994.

⁶⁹ Cf. Gobierno del Estado de México, *Plan de desarrollo del Estado de México: 1993-1999* (Toluca: Gobierno del Estado de México, 1993): IV 51-52.

métodos de administración y gobierno de la educación, donde no hay un patrón definido. Tal vez eso conduzca en el largo plazo a conformar una federación de intereses que no sean comunes, pero tampoco dispares. Aunque se mantenga una normatividad única para toda la República.

Las relaciones estados-secciones del SNTE

Si bien la federalización de la educación no transformó a fondo las relaciones políticas entre el gobierno federal y el SNTE, sí las hizo más complejas, modificó algunos patrones y, de paso, dio cabida a que surgieran nuevas expresiones sindicales o emergieran con más claridad corrientes que se formaron a la caída de Jonguitud Barrios.⁷⁰ El SNTE sobrevive como un aparato sindical fuerte y centralizado que incluso ha ganado presencia. Aunque tal vez sólo sea temporalmente. Lo que contrasta con lo que algunos esperaban: que con la descentralización se mermara el poder del sindicato.⁷¹

Los casos de Chihuahua y Puebla sirven bien para ver los contrastes. En Chihuahua, existe una corriente sindical que es heredera directa de Vanguardia Revolucionaria, que mantiene el liderazgo en la Sección 42 y lucha por mantener el *status quo* anterior a la descentralización. Los dirigentes de la sección, sin embargo, ahora se mantienen leales a la dirigencia nacional.⁷² Parece obvio que si pierde el litigio con el gobernador Barrio, se le acabará el escalafón horizontal y se reducirá el número de comisionados. Eso es mucho que perder. Por esa razón, los dirigentes de la sección no aceptaron la sugerencia del CEN de trocar el escalafón horizontal por un ingreso en los niveles superiores de la carrera magisterial.

En la Sección 42, de 13 mil maestros, tienen más de tres mil comisionados.⁷³ Este asunto debe quedar claro. Si bien las autoridades sospechan que un porcentaje significativo (20 por ciento para unos, 30 para otros) son aviadores, es decir, que sólo se presentan a cobrar, el resto sí trabaja, pero no en sus funciones. Aproximadamente 200 de esos comisionados están asignados legítimamente a la Sección 42. El resto, por convenios hechos en el pasado, están comisionados en programas compensatorios como el del Aprendizaje de la Lectura, escritura y las Matemáticas, Rincones de Lectura, Bibliotecas y el Departamento de Educación.

El punto en conflicto es que para el gobierno esas plazas son de confianza y los comisionados deben regresar a dar clases; igualmente, afirma que hay personal en exceso y que es una carga injusta al erario estatal.⁷⁴ Parece que si esos comisionados regresan a trabajar a la docencia, se tendría que dar de baja -- inmediatamente-- a más de 700 maestros que ingresaron al servicio de forma irregular en 1993. El anterior director general de Educación y Cultura, llegó a un acuerdo con la Sección 42 para que se

⁷⁰ Por el momento resistí la tentación de etiquetar a algunas de estas corrientes. Faltan todavía muchas entrevistas con dirigentes y cuadros sindicales, así como una revisión de cierta literatura sobre el SNTE, para elaborar una tipología o adaptar alguna de otro colega.

⁷¹ Trejo *et al.*, *op. cit.* y Alvarez, *op. cit.*, por ejemplo.

⁷² Varios de mis informantes me aseguraron que los dirigentes reales o 'líderes morales' de la Sección 42 son los diputados Sánchez Silva y Pasillas. Pasillas fue secretario general en 1972 y Sánchez Silva en 1975, durante los mejores tiempos de la VRM.

⁷³ El gobierno del estado publicó una lista de 3,171 comisionados de esa sección y cerca de 650 de la Sección 8, que tiene más de 21 mil maestros en servicio.

⁷⁴ En la entrevista con Julián Luján (citada), a la pregunta sobre las imputaciones del gobierno contestó en forma brusca: 'Falso, en la Sección 42 no hay aviadores. Son calumnias del gobierno panista que buscan desacreditar al sindicato y contener las conquistas laborales de la Sección.'