

explica por qué el asunto más importante en el programa del nuevo dirigente del CEN del SNTE Humberto Dávila, sea el de alcanzar una Ley General para los Trabajadores de la Educación que de sustento legal al sindicato.<sup>91</sup>

Si las impresiones que se han recogido en entrevistas en cuatro estados son correctas y, como señalan algunos estudios, crece el número de facciones al interior del SNTE, es probable que se empiecen a hacer públicas las tendencias centrífugas que ya existen en el Sindicato.<sup>92</sup> Esto no significa que el SNTE vaya a desaparecer o que el gobierno quiera destruirlo, sino que será objeto de cambios graduales, a veces minúsculos, que profundizarán lo que ya sucede en forma semiclandestina en algunas secciones: pretenden más autonomía en sus negociaciones locales y una participación mayor de las cuotas sindicales. No se sabe --públicamente-- si los nuevos dirigentes de las secciones refrendaron el pacto que sus predecesores hicieron con la entonces lideresa del SNTE, Elba Esther Gordillo, de mantener la unidad nacional del Sindicato, aunque el sólo hecho de haberlo planteado es una muestra del temor que existe al fraccionamiento de lo que es el sindicato más grande de la América latina.

Por otra parte, el cooperativismo mexicano, del cual el SNTE fue alguna vez una de las piezas importes, paulatinamente pierde vigencia y es una rémora para el progreso del federalismo, como lo son también las tradiciones burocráticas de la SEP, los intereses creados en torno al aparato gigantesco que fue la Secretaría, la concentración de recursos fiscales en el gobierno central y su asignación desde el centro.

### Conclusión

Con el fin de que la descentralización educativa contribuya al fortalecimiento del pacto federal en estos momentos de cambio, su misión inmediata quizás sea la de encontrar un equilibrio dinámico entre la autonomía en la toma de decisiones y la concurrencia en la prestación del servicio, mediante una distribución más equitativa de atribuciones, responsabilidades y recursos fiscales; además, de hacerlo sin partidismos.

Si se retoman los estudios reseñados en la introducción de este ensayo, parece que las opciones optimistas y pesimistas que se ofrecieron previas al Acuerdo encuentran cierto grado de correspondencia con lo que sucede en la práctica de la descentralización. Los primeros pueden argüir que porque no es radical, porque la transferencia no es una descentralización plena y porque la reforma del Estado es errática, contradictoria y ambigua, la descentralización no es una realidad que arroje frutos positivos todavía. Los segundos quizás verían el vaso medio lleno y acentuarían los rasgos federalistas, precarios pero existentes, como las líneas maestras sobre las que seguirá su evolución.

Quienes temían que el gobierno central usara la descentralización para disminuir su compromiso financiero con la educación nacional no han visto conformadas sus aprensiones y, ¡ojalá!, no se convaliden en el futuro. Quienes sí se equivocaron, fueron aquéllos que apostaron al sostenimiento del viejo pacto corporativo, quienes argüían que la fascinación por el poder y el centralismo era parte de la idiosincrasia nacional y que el presidencialismo era --por así decirlo-- inmutable.

<sup>91</sup> Ver sus declaraciones en *Reforma* del 3 de marzo de 1995.

<sup>92</sup> Cf. Susan Street, 'SNTE ¿Proyecto de Quién?', en *El Cotidiano*, núm. 56, julio de 1993: 54-59.

Si los cuatro estados son un ejemplo congruente con lo que sucede en el resto del país y las tendencias recién analizadas son correctas, parece que la política de la ambivalencia le puede ofrecer resultados concretos al estado. Por una parte, la federalización progresa, cobra vida propia y cada vez tiene más referentes empíricos. De ahí se deduce que es una prueba de que la reforma del Estado se mueve y otorga legitimidad al régimen que la abandera. Y las facultades exclusivas que la LGE concedió al gobierno federal, son "amarres" que le permiten mantener la dirección y el control en la educación básica y normal de México. Parece que el caso de la federalización educativa, como se vive en este país, debilita la tesis de Weiler de que a mayor legitimación tiene que haber una pérdida de control. Esto no necesariamente es así: legitimación y control pueden coexistir y ser propósitos congruentes de una misma política, no posiciones antagónicas. Lo que se observa para el plazo medio es una transferencia paulatina y difícil de los controles del centro a los estados.<sup>93</sup> Tal vez, si la transición se conviene con las políticas correctas en cada entidad federativa, no se pierdan la legitimidad ni el control de la educación.

Por último, una nota personal. A partir de los casos bajo estudio y la literatura sobre el asunto, mi interpretación es que a pesar de que el nuevo federalismo restringe la autonomía de los estados en la toma de decisiones, al asentar el pilar organizativo del sistema de educación en ellos, siembra el germen de su propia superación. La descentralización de la educación, como la reforma del Estado, apenas están en sus albores. El Acuerdo del 18 de mayo de 1992 es hasta el momento el punto culminante, pero los hechos que vendrán en los estados pienso formarán el sedimento de una organización nueva, plenamente federal; mas para ello hay que profundizar en sus aspectos esenciales: la política y organización locales; y pensar en una transición que tal vez tome más de 20 años. Todo lo cual hace difícil consolidar el federalismo educativo.

<sup>93</sup> En ese tránsito hay dos tipos de riesgos que encierra la federalización educativa tal y como se vive hoy en día. El de la revolución y fortalecimiento de las tendencias centrípetas y, el opuesto, de revivir y proporcionar cuotas de poder a cacicazgos regionales y locales que terminarían siendo los beneficiarios de la descentralización. En otro trabajo más amplio, aún en preparación, me ocuparé de ese asunto con cierto detalle.

## Bibliografía

- Alvarez, Isaias, "La descentralización" en Gilberto Guevara Niebla (compilador), *La catástrofe silenciosa* (México: Fondo de Cultura Económica, 1992): 159-187.
- Argüelles, Antonio y José Antonio Gómez, *La desconcentración en el proceso de modernización económica de México: el caso de SECOFI* (México: Miguel Angel Porrúa, 1992).
- Amaut, Alberto, "Del centralismo a la descentralización educativa y sindical" (México: CIDE, 1990). Mimeografiado.
- "La federalización de la educación básica y normal: 1978-1994" en *Política y Gobierno*, volumen 1, número 2 (segundo semestre, 1994): 237-274.
- Beltrán, Ulises y Santiago Portilla, "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano" en Blanca Torres (compiladora), *Descentralización y democracia en México* (México: El Colegio de México, 1986): 91-118.
- Cabrero Mendoza, Enrique y José Mejía Lira, "El estudio de las políticas descentralizadoras en México: un reto meteorológico" en Enrique Cabrero (coordinador), *Las políticas descentralizadoras en México* (1983-1993): logros y desencantos (México: CIDE, en prensa).
- Chavoya, María Luisa, "La descentralización educativa y el poder sindical" en Teresa Bracho, "La modernización educativa en perspectiva: análisis del programa para la modernización educativa: 1989-1994" (México: FLACSO, 1990): 54-61. Mimeografiado.
- Cheema, Sabbir y Denis A. Rondinelli, *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries* (Beberly Hills: Sage, 1983).
- Chubb, John y Terry Moe, *Politics, Markets and American Schools* (Washington, D.C.: Me Brookings Institution, 1990).
- Espinoza Valle, Victor Alejandro, "Las transformaciones del corporativismo regional: Relaciones estado-sindicatos en el sector público de Baja California" en *Frontera Norte*, número 8 julio-diciembre de 1992): 79-110.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo* (México: Porrúa, 1964). Séptima Edición.
- G. Villegas, Francisco, "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica" en Blanca Torres (compiladora), *Descentralización y democracia en México* (México: El Colegio de México, 1986): 33-67.
- Gobierno del Estado de Chihuahua, *Más que una meta, el cambio es un camino* (Chihuahua, Gobierno del Estado, 1994).
- Gobierno del Estado de México, *Plan de desarrollo del Estado de México: 1993-1999* (Toluca: Gobierno del Estado, 1993).

- Gobierno del Estado de Puebla, *Programa educativo poblano: 1993-1999* (Puebla: Secretaría de Educación Pública, 1993).
- Hernández Chávez, Alicia, "Federalismo y gobernabilidad en México," en Marcelo Carmagnari (compilador), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina* (México: El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1995): 263-299.
- Hernández Camargo, Emiliano, "Durango: Avances del federalismo educativo." "Discurso pronunciado ante el secretario de Educación Pública, el 8 de octubre de 1995. Mimeografiado.
- Katz, Issac M., "Educación: elemento clave del desarrollo económico" (ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Economistas: México, marzo de 1993).
- Levi, Lucio, "Federalismo," en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política* (México: Siglo Veintiuno, 1981): 679-694.
- Martínez Assad, Carlos y Alicia Zicardi, "Propuestas de descentralización del Estado mexicano" en Carlos Bazdresh, *Mágico: auge, ajuste y crisis* (México: Fondo de Cultura Económica, 1992): 428-441.
- Martínez Gutiérrez, Eugenio, *Política educativa del Estado de México: 1910-1950* (Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, 1990).
- McGinn, Noel y Susan Street, "Educational Decentralization: Weak State or Strong State?" en *la Comparative Education Review*, volumen 30, número 4 (noviembre de 1990): 471-490.
- Meneses, Ernesto, *Tendencias educativas o fiscales en México: 1911-1934* (México: Centro de Estudios Educativos, 1986).
- Moctezuma Barragán, Esteban, *La educación pública frente a las nuevas realidades* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994).
- Noriega, Margarita, "Crisis y descentralización educativa en México" (México: Universidad Pedagógica Nacional, 1990). Mimeografiado.
- Ornelas, Carlos, *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo* (México: Fondo de Cultura Económica, 1995).
- , "The Decentralization of Education in Mexico" en *Prospects*, volumen XVIII, número 3 (1988): 264-272.
- Ortega Lomelín, Roberto, *El nuevo federalismo: la descentralización* (México: Porrúa, 1988).
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la modernización educativa: 1989-1994* (México: SEP, 1989).

- Poder Ejecutivo Federal, Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica (México: SEP, 1992).
- Prawda, Juan, Logros, iniquidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano (México: Grijalbo, 1989).
- Primer Congreso Nacional de Educación, Educación pública de calidad y trabajo docente: el compromiso sindical (México: SNTE, 1994). Documento de trabajo, número 2, "La federalización de la educación básica: ¿Mecanismo apropiado para la reorganización del sistema?"
- Quintero, José Luis, "Del dicho al hecho o las realidades de la descentralización educativa" en Teresa Bracho (compiladora), 'La Modernización educativa en perspectiva: análisis del programa para la modernización educativa: 1989-1994' (México: FLACSO, 1990): 43-53. Mimeografiado.
- Salinas de Gortari, Carlos, Sexto informe de gobierno: anexo (México: Poder Ejecutivo Federal, 1994).
- Secretaría de Educación Pública, Artículo 31 y Ley General de Educación (México: SEP, 1993).
- Street, Susan, "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa de la secretaria de educación pública (SEP)" en Estudios Sociológicos, volumen 1, número 2, mayo-agosto de 1983): 239-261.
- "Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP" en Perfiles Educativos, número 7 (octubre-diciembre de 1984): 14-29.
- Maestros en movimiento: transformaciones en la burocracia estatal - 1978-1982 (México: CIESAS, 1992).
- SNTE ¿Proyecto de Quién?, en El Cotidiano, núm. 56, julio de 1993: 54-59. Trejo, Guillermo, Educación para una economía competitiva: hacia una estrategia de reforma (México: Diana-Cidac, 1992).
- WeHer, Hans, "Control Versus Legitimacy: The Politics of Ambivalence" en Jane Hannaway y Martin Camoy (compiladores), Decentralization and School Improvement.- Can We Fullfill the Promise? (San Francisco, Ca.: Josey-Bass, 1993): 55-83.
- WúWer, Donald, R., "Fiscal Decentralization and Accountabdity in Education: Experiences in Four Countries" en Jane Hannaway y Martin Carnoy, (compiladores), Decentralization and School Improvetment.- Can We fullfill the Promise? (San Francisco, Ca.: Josey-Bass, 1993): 102-134.
- Zedillo, Ernesto, "Discurso de apertura," en el Foro Nacional: Hacia un auténtico federalismo. Guadalajara, Jalisco, el 29 de marzo de 1995.
- Periódicos:** Excélsior, El Heraldo de Puebla, Reforma.

**Entrevistas:**

- Juan Antonio Badillo, Secretario de Educación Pública del Estado de Puebla, el 5 de agosto de 1994.
- Alberto Carrillo González, Secretario general de la Sección 8 del SNTE, el 3 y 4 de octubre de 1994.
- Jesús Chacón (miembro de la Sección 42), Director del Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Chihuahua, durante el gobierno de Fernando Baéza Meléndez (1986-1992), el 4 de octubre de 1994.
- Javier Cháirez Alinanza, Director de enlace de la SEP en Chihuahua, el 4 de octubre de 1994.
- Gerardo Esparza, Asesor del Gobernador del Estado de Chihuahua, el 4 de octubre de 1994.
- Manuel Garza Caballero, Director general del SEIEM y antes de los Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado de México, el 25 de octubre de 1994.
- Emiliano Hernández Camargo, Secretario de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Durango, 8 de junio, 7 de noviembre y 10 de diciembre de 1994.
- Julián Luján Montoya, Secretario General de la Sección 42 del SNTE, el 3 de octubre de 1994.
- Roberto Pinón Cely, Aseor de la Dirección General de Educación y Cultura, el 4 de octubre de 1994.
- Jesús Robles Vdla, Director General de la Educación y Cultura del Gobierno del Estado de Chihuahua, los 3 y 4 de octubre de 1994.
- Efrén Rojas Dávila, Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social del Estado de México, el 25 de octubre de 1994.
- Julián Salvador Reyes, Secretario General de la Sección 44 del SNTE, el 8 de diciembre de 1994.
- Lucino Soriano Martínez, Secretario General de la Sección 17, el 3 de noviembre de 1994.

**Siglas utilizadas en el texto**

CEN	Comité Ejecutivo Nacional
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIESAS	Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología y Sociología
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FOVI	Fondo para la Vivienda del Gobierno del Estado de Durango
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IRP	Investigación y Regulación Pedagógica
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado
LGE	Ley General de Educación
PAN	Partido (de) Acción Nacional
PARE	Programa para Abatir el Rezago Educativo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SEIEM	Servicios Educativos Integrados al Estado de México
SEP	Secretaría de Educación Pública
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
UNESFORTE	Unidad Estatal para el Fortalecimiento del Federalismo Educativo
VRM	Vanguardia Revolucionaria del Magisterio