



POLÍTICA, PODER Y PUPITRES
CRÍTICA AL NUEVO FEDERALISMO EDUCATIVO

CARLOS ORNELAS



por CARLOS ORNELAS

POLÍTICA, PODER Y PUPITRES Crítica al nuevo federalismo educativo



siglo xxi editores, s.a. de c.v.

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS, 04310, MÉXICO, D.F.

siglo xxi editores, s.a.

GUATEMALA 4824, C1425BUP, BUENOS AIRES, ARGENTINA

siglo xxi de españa editores, s.a.

MENÉNDEZ PIDAL 3 BIS, 28036, MADRID, ESPAÑA

LC92.M4

O67

2010 Ornelas, Carlos

Política, poder y pupitres : Crítica al nuevo federalismo educativo /
por Carlos Ornelas. — México : Siglo XXI, 2a. ed., 2010.
311 p. — (Educación)

ISBN-13: 978-607-03-0165-0

1. Educación y Estado — México. 2. Política y educación —
México. I. t. II. Ser.

primera edición, 2008

segunda edición aumentada, 2010

© siglo xxi editores, s.a. de c.v.

isbn 978-607-03-0165-0

derechos reservados conforme a la ley
impreso en mújica impresor, s.a. de c.v.

camelia núm. 4

col. el manto iztapalapa

09850, méxico, d.f.

mayo de 2010

para
Karla Tahana

[...] el centralismo, la idea de que en la nación sólo hay una ciudad [México], donde todo se fija sin remedio, el único lugar donde los políticos se educan y entienden el país como un todo.

CARLOS MONSIVÁIS, *Este País*

Me dio mucho gusto la buena recepción que tuvo la primera edición de *Política, poder y pupútres*. Gracias a ello, la dirección general y la dirección editorial de Siglo XXI Editores, estuvieron de acuerdo en lanzar esta segunda edición.

A esta edición le agregué el nuevo Apéndice "A", que es la definición del aparato de análisis, que acaso esclarezca el uso que di a ciertos conceptos y justifique el empleo de novelas de Franz Kafka, junto con textos académicos, para erigir la noción de centralismo burocrático, lo contrario al federalismo.

Aproveché la oportunidad para corregir los pocos errores ortográficos (que mis estudiantes de posgrado y amigos detectaron) y mi equivocación en una fecha.

Coyoacán, 6 de febrero de 2010

La educación nacional padece infortunios: la descentralización o federalización educativa es un fracaso, pregonan los líderes de los sindicatos de maestros; no hubo una transferencia verdadera de poderes, aseguran autoridades de educación de los estados, por ello algunos gobernadores quieren que la educación básica y normal regrese al control del gobierno federal; y las instituciones del centro juzgan que los estados son incapaces de gobernar sus sistemas educativos. En consecuencia, el nuevo federalismo educativo, que ingresó con pompa a la política e investigación educativas en 1992, naufraga en juegos de poder donde los únicos ganadores son el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la burocracia de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

El sistema educativo mexicano (SEM) acarrea deficiencias producto de la historia de centralización, ineficacia en la administración, rezagos, eficiencia terminal baja, financiamiento escaso agravado por derroches considerables. Los frutos: calidad mediocre, desigualdad e inequidad en la educación. En este libro intento explicar por qué, qué es lo que ha fracasado en la descentralización y aventura explicaciones acerca de las causas de la baja calidad educativa y la inequidad en la educación básica mexicana.

Este es un estudio sobre el poder, la legitimación, la burocracia y el cambio institucional; sobre el federalismo, las estructuras corporativas y la colonización. Mi proyecto es crítico y constructivo, acometo contra los efectos perversos de los juegos del poder en la educación y, con base en investigación y teoría, propongo una vía reformista para superar los males de la educación básica. En mi libro, *El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo*, presenté una introspección histórica y los proyectos que compiten por la supremacía ideológica y política en el país y en la educación: el corporativo (el orden existente, a pesar de los múltiples cambios que ya se experimentaron en la política y la economía); el neoliberal (que pone el énfasis en el mercado), y el democrático y equitativo, que se apoya en la democracia política y en aspiraciones de equidad social.¹

Este proyecto democrático intenta abarcar a todo el sistema y a sus partes; se ocupa por reforzar la orientación filosófica que da sustento a los postulados y el espíritu del artículo 3 de la Constitución, en especial el laicismo. También emprende la inspección de los contenidos de la educación y los métodos de enseñanza; aboga por maestros con mejores ingresos, sí, pero al mismo tiempo con una mayor responsabilidad y dedicación a su labor. Asimismo, se afana porque se canalicen más recursos financieros a la educación pero insiste en que debe haber una administra-

ción adecuada de ellos para evitar su desperdicio. Por encima de todo, postula la democratización del mando del sistema educativo para cumplir los fines superiores de la educación nacional.

En ese libro narré la génesis de un sistema autoritario y centralizado, por medio del cual el gobierno federal fue arrebatando grados de libertad a los estados y cómo la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) excluyeron a otros actores sociales con el fin de monopolizar para sí mismos la política educativa. Al movimiento centralizador, al igual que ahora al descentralizador, se le atribuyó fidelidad a una doctrina federalista, pero sin explicar por qué el federalismo puede servir a uno u otro propósitos. Aquel estudio cierra su análisis en marzo de 1994, casi al final del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari. Colegas, lectores y maestros que conocen el texto, me sugerían que hiciera una segunda edición con el fin "de ponerlo al día" con el examen de los sucesos posteriores.

En lugar de ello, junto con colegas excepcionales, emprendí una aventura más ambiciosa: una investigación de los avances en los mismos elementos, pero con explicaciones teóricas y empíricas más sólidas e instrumentos diferentes. En el libro que el lector tiene en sus manos no hay ruptura con el anterior, pero tampoco es una continuación lógica ni una actualización de los contenidos. Es una exploración sistemática de lo que pasó en los estados después de la transferencia de la educación básica y normal que les hizo el gobierno federal, en mayo de 1992. También se estudia cuál ha sido el destino de ciertos programas nacionales y cómo "encajaron" en las instancias estatales; asimismo, se analiza si desde el punto de vista de la equidad y la eficiencia se cumplen las expectativas que marcó el Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica (el *Acuerdo*, de aquí en adelante). Lo más importante, se trata de llegar al análisis de las consecuencias que la descentralización y otras reformas tienen en la organización de las escuelas, en las actitudes de los maestros, directores y supervisores; en las percepciones de los padres de familia y, en lo que se considera la piedra angular de la calidad de la educación: el aprendizaje de los alumnos.

En contraste con la exposición que desplegué en *El sistema...*, donde hay una perspectiva del tiempo largo de la historia, desde la fundación de la SEP, en 1921, los propósitos y las tesis que alimentan a este informe tienen raíces en la historia de corto plazo. Al igual que en el anterior, predomina la idea de que la educación —el sistema educativo mexicano, con mayor precisión— es una arena de lucha política. Este libro se basa en revisiones bibliográficas, análisis de documentos oficiales y en una investigación de campo en 10 estados, que representan la complejidad y la diversidad de la educación nacional. Éstos son: Nuevo León, Chihuahua, Jalisco, estado de México, San Luis Potosí, Puebla, Veracruz, Tabasco, Zacatecas y Oaxaca.

CONSTANCIA DE GRATITUD

Realizar esta investigación no hubiera sido posible sin el apoyo de cientos de personas que participaron en varias de las etapas que la configuraron, como encues-

tadores o miembros de los equipos técnicos, en su mayoría estudiantes de escuelas normales, unidades de la Universidad Pedagógica Nacional y universidades públicas, los docentes que participaron en grupos de enfoque y los alumnos que respondieron exámenes, así como de las instituciones que brindaron apoyo financiero, material, logístico o el tiempo de personal. Es imposible mencionar a todos por su nombre, aun a los miembros de los equipos técnicos cercanos a cada uno de los coordinadores estatales. Pero hago patente mi reconocimiento a su trabajo y dedicación. Sin embargo, la Fundación Ford, la SER, las secretarías de Educación de los estados, otras instituciones y colegas que aceptaron la invitación a formar un grupo de trabajo merecen un agradecimiento explícito.

La Fundación Ford me brindó una beca para comenzar a trabajar en seis estados y reclutar a los integrantes del equipo de investigación. En los meses de abril de 1999 y 2000 ellos y yo tuvimos seminarios donde además de discutir los propósitos, afinar los asuntos teóricos, diseñar instrumentos, perfilar calendarios, conseguir apoyos adicionales y ponernos de acuerdo con las preguntas fundamentales, estuvieron para conocerlos, formar un espíritu de cuerpo y darnos cuenta de las dimensiones de la aventura que emprendimos. En esos coloquios también participaron colegas y expertos que han realizado o tienen en marcha proyectos parecidos. Gracias a la iniciativa y gestiones de Kimberli Brown, la Fundación Ford, nos apoyó con una aportación adicional para tener otro seminario en octubre de 2000 y pagar honorarios a los expertos en encuestas. Christopher Martin, también de la Fundación Ford, nos apoyó para tener un cuarto seminario, en Oaxaca, en mayo de 2001. En ese informamos de hallazgos, comparamos los casos y perfilamos mejor los resultados de nuestro trabajo.

En esos seminarios y en charlas individuales con cada uno de los coordinadores en los estados las metas crecieron, nuestra ambición se desbocó y queríamos hacer más. Fue imposible realizar todo lo que hubiéramos deseado, menos aun en el tiempo previsto, pero alcanzamos mucho más de lo que en un principio planteé. Con el fin de aligerar el libro, separé el capítulo que resume el discurso teórico para una publicación posterior. En los meses por venir, acompañarán a este volumen estudios monográficos de algunos de los estados, que produjimos los coordinadores, otros colaboradores cercanos y yo. Los coordinadores fueron:

- Chihuahua: Jorge Carrera Robles, del Centro Chihuahuense de Estudios de Posgrado.
- Jalisco: María Isabel Rivera Vargas, de la Universidad de Guadalajara.
- México: Rosario Rogel Salazar, de la Universidad Autónoma del Estado de México.
- Nuevo León: María José Pineda, del Tecnológico de Monterrey.
- Oaxaca: Francisco José Ruiz Cervantes, de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.
- Puebla: Yadira Navarro Rangel, de la Universidad Autónoma de Puebla.
- San Luis Potosí: Manuel García Ortiz, de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad 241.
- Tabasco: Josefina Campos Cruz, de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

- Veracruz: Alberto Flores Callejas, de la Benemérita Escuela Normal Veracruzana, "Enrique Rébsamen".
- Zacatecas: John Sullivan, de la Universidad Autónoma de Zacatecas.

Cuando los invité a participar aceptaron con gusto, pero ni ellos ni yo sabíamos lo que nos esperaba. Les prometí trabajo y lo cumplí, hasta en exceso, mas nunca les dije nada de ingresos. Ellos hicieron la tarea, pusieron muchas horas de empeño e imaginación, incluso en algunos casos hasta dinero propio. Además de hacer investigación, tuvieron que sortear obstáculos, hacer modificaciones en sus agendas, reclutar a colegas y auxiliares para los equipos locales, aprender de encuestas y luego capacitar a entrevistadores y, por sobre todas sus virtudes, tuvieron la paciencia para soportar mis impertinencias y responder a mis demandas, a veces exageradas, pero que cumplieron y más allá. No hay palabras suficientes para retribuir todo lo que hicieron y padecieron; empero pienso que no sólo formamos un equipo de investigación sino que sellamos una amistad perdurable.

El apoyo de la Secretaría de Educación Pública, en especial de sus representantes en los estados, fue invaluable. Mediante ellos hice contacto con las autoridades y dirigentes sindicales locales, me consiguieron entrevistas, información de primera mano e hicieron otras diligencias. Los secretarios de Educación o directores generales de las entidades federales, además de dejarme entrevistarlos a profundidad, apoyaron con pago de viáticos para los encuestadores, tiempo de personal de apoyo técnico y la muy valiosa de permitirnos ingresar a las escuelas a hacer exámenes a los niños de cuarto y sexto de primaria, así como platicar con maestros y directivos. En ningún caso se nos solicitó (y nunca lo hubiéramos aceptado) que hiciéramos tal o cual cosa, que modificáramos algún instrumento o que viéramos su programa con mejores ojos. Salvaguardamos nuestra independencia intelectual, que nunca fue amenazada en realidad.

La Editorial Santillana nos apoyó con recursos para imprimir 70 mil exámenes; el Instituto Tecnológico de Monterrey aportó más de lo necesario para su estado y patrocinó dos cursos de capacitación vía satélite a los encuestadores; los servicios integrados de educación al estado de México auspiciaron la construcción del instrumento para la encuesta a padres de familia y Enrique Alduncin proporcionó asesoría *pro bono* para el procesamiento de la información que ese instrumento generó. Sylvia Schmelkes y el Centro de Estudios Educativos, A.C., nos permitieron emplear el mismo instrumento que ella usó en su investigación en Puebla en 1991.

En la Universidad Autónoma Metropolitana, mi casa abierta al tiempo, recibí todo tipo de apoyos. El rector y el secretario generales, José Luis Gázquez y Edmundo Jacobo construyeron el canal institucional que facilitó la avenida de los fondos que se administraron con diligencia en la Tesorería General y que Luz María Quirarte hizo fluir sin burocratismo, al contrario, con agilidad y oportunidad. Cuando Luis Mier y Terán asumió la rectoría, el apoyo continuó. Mi jefa de departamento, Dolly Espínola me respaldó en todo momento con recursos y aun con su tiempo. Además, me beneficié de la lectura y críticas (y de verdad que lo criticaron) que mis alumnos de posgrado hicieron al proyecto y al borrador de este libro. Federico Álvarez y un arbitro anónimo de Siglo Veintiuno Editores, me hicieron sugerencias

valiosas para mejorar (y reducir) el texto. Es para mí un orgullo presentar este libro bajo el prestigio de este sello editorial.

Como siempre, me apoyé en mi familia. Ana Rosario fue mi consultora de esta-
dística (es coautora de una sección) y fungió como secretaria técnica en dos de los
seminarios que realizamos. Además, leyó cada una de las páginas, hizo comentarios
y críticas a los argumentos y la organización del texto. Me acompañó en cada mo-
mento de la investigación, me dio ánimos y, cuando ya estaba en la redacción del
libro (y otros ensayos), me preparaba café cada mañana para que pudiera concen-
trarme, también lo hacía para limitar mi consumo. Por supuesto no hubo remunera-
ción para ella, pero sin su trabajo nunca hubiera terminado este libro. Mis hijos
ya crecieron y persiguen sus intereses profesionales, ya no se dejaron explotar como
revisores. De cualquier manera, Pavel Ernesto se dio tiempo para leer el borrador
completo, le dio el visto bueno y me hizo sugerencias de valor. Karla Tatiana es
diplomática, vive en el extranjero y no pudo apoyarme, pero ya antes hizo mucho
por mí. Este libro es para ella, merece mucho más, pero es lo que puedo ofrecerle
con amor.

Coyoacán, 31 de marzo de 2008

el innovador se transforma en enemigo de todos los que se beneficiaban con las leyes antiguas, y no se beneficia sino la amistad tibia de los que se beneficiaban con las nuevas.

MAQUIVAVELLO, *El príncipe*

En los albores del siglo XXI el sistema educativo mexicano (SEM) experimenta cambios significativos que acaso se acentuarán en el futuro inmediato por la mudanza en la conducción política del país, la emergencia de nuevos actores institucionales y por las presiones que se derivan del orden mundial: la globalización y la sociedad del conocimiento. Los cambios distintos del SEM y que marcarán su futuro son la descentralización educativa y el paquete de reformas que el gobierno emprendió a comienzos de los noventa, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y se prolongó hasta el de Vicente Fox.

El vocablo descentralización desapareció de los documentos oficiales posteriores a la transferencia. Un protagonista destacado en las negociaciones que condujeron al Acuerdo y que luego fue uno de los ejecutores de la política federal en la materia, como subsecretario de Coordinación y Planeación Educativas, Carlos Mancera, explica:

El término descentralización se desechó porque se pensaba que podría confundirse con una acción meramente administrativa, ajena al amplio proyecto de reforma de la educación básica que se estaba gestando. Los ejes del *nuevo federalismo educativo* eran, en primer término, una profunda reflexión sobre los factores que determinan la calidad de la educación; en particular el reconocimiento del carácter esencialmente humano del proceso de enseñanza-aprendizaje y, en consecuencia, la revaloración de la actividad magisterial como elemento clave para alcanzar los propósitos de la educación¹ (cursivas mías).

Nadie se ha ocupado de explicar por qué el sistema que se administraba desde el centro era incongruente con la idea federal de la Constitución y por qué el nuevo federalismo sí es concordante. Ese significado de *federalización educativa* ya se transformó en parte del sentido común y pocos ponen en duda lo apropiado de los conceptos. Tampoco es claro por qué el carácter humano de la enseñanza y el aprendizaje se traduce en la revaloración de la actividad magisterial.

¹ Carlos Mancera y Luis Vega García, "Oportunidades y retos del federalismo educativo: El camino recorrido 1992-2000", *Memoria del quehacer educativo: 1995-2000*, t. 1, México, SEP, 2000, p. 53.

Muchos escépticos pensaron que no se podía; otros lucharon contra ella por varios medios y la mayoría era indiferente al proceso. Sin embargo, contra una tendencia histórica que favoreció la concentración del poder, las decisiones y los recursos en el gobierno federal, la descentralización de la enseñanza básica y normal sigue su marcha, aunque no se conozca con precisión hacia dónde. La firma del Acuerdo marcó la pauta y los cambios a la Constitución, aunados a la promulgación de la Ley General de Educación (LGE), dieron forma a la nueva estructura institucional del SEM. En esos documentos se plantearon las expectativas de que con un régimen educativo descentralizado se reforzaría el federalismo. El propósito explícito de ese proceso era incrementar la capacidad y relativa autonomía de los 31 estados (y, en un futuro indeterminado, del Distrito Federal) para alcanzar una mayor cobertura, aumentar la eficiencia del sistema educativo y brindar mayores oportunidades de estudio y permanencia a los segmentos más pobres de la población. Asimismo, se planteó la “reformulación” de los contenidos y materiales educativos con el fin de elevar la calidad de la educación.² El Acuerdo también comprometía al gobierno federal y a los de los estados a incrementar el gasto en educación y ofrecía mejoras sustantivas a los maestros, tanto económicas como simbólicas. Por ejemplo, “La revaloración de la función magisterial”.

Académicos y periodistas critican los fracasos y el progreso lento de las reformas —muchas veces empujadas más por presiones sociales que por la acción deliberada del gobierno—, pero los padres de familia miran el quehacer de escuelas y maestros con ojos más condescendientes. La acción educativa es una buena constructora de legitimidad. Más todavía cuando la sociedad acusa recibo de esos beneficios.

La firma del Acuerdo no representó una sorpresa, ya que el gobierno anunció la descentralización de la educación desde 1982.³ De 1978 a 1982 se emprendió la “desconcentración administrativa de la SEP” y la creación de 31 delegaciones en los estados, aunque sin propósitos descentralizadores.⁴ A pesar de esos avisos y de las previsiones que hacía el gobierno federal a partir de 1983 (la transformación de las delegaciones en unidades de servicios educativos a descentralizar, primero y en direcciones generales de servicios coordinados en varios estados, después), no hay informes de que en las entidades federales se hubieran tomado las medidas necesarias para recibir la parte del sistema educativo que el gobierno central les transfirió en 1992. Tampoco se sabe de demandas de los gobiernos locales por administrar la

² Poder Ejecutivo Federal, *Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica*, México, SEP, 1992.

³ El presidente Miguel de la Madrid lo asentó en su discurso de toma de posesión. Cf. *Excélsior*, 2 de diciembre de 1982.

⁴ En contraste con las definiciones que se encuentran en la literatura internacional que incluye a la desconcentración como una forma particular de descentralización, en el derecho positivo mexicano, la diferencia entre una y otra es clara. Según Gabino Fraga la primera se refiere a la representación de la autoridad central en un estado, una región o un municipio y la delegación de algunas funciones y actividades, pero sin autonomía para tomar decisiones. La descentralización se refiere a la delegación de poderes y facultades de una institución superior a otra de menor nivel, con diversos grados de autonomía en la toma de decisiones. Cf. Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1964, 7a. ed., pp. 134-145.

porción del sistema educativo que la SEP operaba en sus estados; por el contrario, se buscaba una mayor centralización.⁵ En contraste, era visible e incluso manifiesta la oposición del SNTE a la política descentralizadora.

Diez años después del vaticinio presidencial, el secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo, los gobernadores de los 31 estados y la dirigente Salinas de Gortari signó como resultado de honor con el fin de resaltar la importancia del pacto. La transferencia fue impresionantemente. En cuestión de días el gobierno federal desincorporó y remitió a los estados el control administrativo de más de 14 millones de alumnos de preescolar, primaria, secundaria y normal; las relaciones laborales de más de 700 mil maestros, más de 100 mil edificios escolares y 22 millones de bienes muebles y otros activos, así como ciertos grados de autonomía—pero no tantos como pudiera pensarse— para planear el crecimiento y diseñar estrategias para la prestación del servicio.⁶ Hasta donde se conoce en la literatura internacional, en ningún país se había dado un traspaso de tal magnitud en tan poco tiempo; a grado tal que un estudio de la descentralización educativa en varias partes del mundo, Mark Hanson, no dudó en calificar esta transmisión como un *Blitzkrieg*.⁷

La descentralización es el centro de reformas educativas en bastantes países y un tema recurrente en la literatura internacional. Estudiosos del tema han desarrollado taxonomías y debates en torno a sus fines, significado y soportes políticos. La mayor parte de los argumentos favorecen a las inclinaciones descentralizadoras por las promesas que encierra de participación social, democratización, equidad y eficacia en la administración del servicio. Es una idea *políticamente correcta* que tiene defensores en tendencias teóricas y políticas divergentes y aun opuestas; la promueven corrientes populistas, demócratas federalistas y neoliberales, aunque con fines distintos y diferencias de grado.⁸

La política de descentralización también es fuente de críticas. Para intelectuales y partidos de la izquierda, la descentralización es un instrumento de organismos multinacionales, en especial del Banco Mundial, que tratan de sincronizar a los sistemas educativos con las tendencias globalizadoras o, peor aún, privatizar la educación pública. También hay corrientes conservadoras que se oponen a la descentralización por defender lo existente o mantener privilegios. Tanto en la literatura especializada como en la documentación de instituciones multinacionales, la descentralización se susbsta como *la* alternativa a la concen-

⁵ A lo largo del texto me valdré de la palabra Estado cuando haga referencia al concepto abstracto o al Estado nacional; para distinguir a las entidades de la federación, usaré el mismo término, estado, pero con minúscula.

⁶ Carlos Mancera y Luis Vega, *op. cit.*, p. 54.

⁷ Mark Hanson, "Educational Decentralization Around the Pacific Rim", *Journal of Educational Administration*, vol. 38, núm. 5 (octubre de 2000), p. 406. *Blitzkrieg* comenzó a emplearse en el inglés durante la segunda guerra mundial. Se usó para describir el rápido y feroz ataque del ejército nazi a Polonia. En el uso moderno la palabra significa, según el mismo Hanson, una acción veloz e intensa para lograr un propósito determinado.

⁸ Utilizo los términos populista y neoliberal en un sentido descriptivo, no peyorativo.

tración del poder y al caudal de ineficiencia que arrastran los sistemas educativos centralizados. La tesis que se sostiene en este libro es que el gobierno mexicano resguarda su modelo de descentralización al abrigo simbólico del nuevo federalismo: la transferencia de responsabilidades a los estados fue real, pero también hubo concentración de atribuciones en la SEP. Desde la firma del Acuerdo, la educación básica y normal se encuentra en tensión entre la federalización que pregona el gobierno (como se denomina a la descentralización) y el centralismo burocrático, que es la tendencia dominante. El centralismo burocrático se basa en procesos de control normativo, político, técnico y financiero.

LA CUESTIÓN

Después del Acuerdo vino un paquete de cambios que se anunciaron desde 1989 en el programa educativo del gobierno federal.⁹ Se reformó el artículo 3 de la Constitución; se debatió y promulgó la Ley General de Educación, que sustituyó a la Federal de 1973; se elaboraron planes y programas de estudio nuevos para la educación primaria, la secundaria y, a partir de septiembre de 1997, para las escuelas normales; se diseñaron, imprimieron y distribuyeron libros de apoyo en concordancia con esos programas; se estableció un nuevo sistema de estímulos para los maestros, con recompensas materiales sustantivas: la carrera magisterial; y el financiamiento federal a la educación creció hasta que la crisis de 1995, y el ajuste correspondiente, retrajeron de nuevo los recursos. A partir de 1997 se recuperó el ritmo de crecimiento financiero para la educación pública. La descentralización forma parte de una estrategia más amplia de reforma, que plantea una transformación de la educación básica y la normal, pero no es radical, no denota que los estados se hagan cargo de la dirección ni del control político de la educación. No antes con los gobiernos del PRI ni después de diciembre de 2000, con el gobierno del PAN.

A pesar de que aquel programa apuntaba que buena parte del problema se debía al crecimiento y dispersión de la población, a la falta de vías de comunicación y a la marginación social, también reconocía las fallas del sistema educativo, la insuficiencia institucional, el burocratismo y el centralismo que impedían acciones consecuentes. Los gobiernos de Zedillo y Fox ratificaron el diagnóstico y refinaron las estrategias para combatir las deficiencias y legitimar la acción del Estado mexicano en la educación.

Tanto en el Acuerdo como en otros documentos, el gobierno hizo eco de las críticas que algunos observadores lanzaban a la SEP como una institución burocrática (en el sentido peyorativo de la palabra), árida e incapaz para cumplir sus funciones. Por ejemplo, "Desde que se creó la Secretaría de Educación Pública en 1921 y hasta el presente, el sistema educativo nacional ha crecido en magnitud y complejidad. Paulatinamente ha llegado a ser una estructura burocrática, anquilosada, rígida y

⁹ Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la modernización educativa: 1989-1994*, México, SEP, 1989.

vertical que ya rebasó la posibilidad de conducir efectivamente la acción educativa.¹⁰ Esa podría ser la definición oficiosa del centralismo burocrático. A lo largo de su historia, la SEP perdió iniciativa, se hizo prisionera de intereses de grupos de adentro del aparato y del SNTE, muchas veces de ambas partes a la vez; todo en perjuicio de la educación nacional. Los estados, agobiados por el centralismo fiscal, cedieron el control de la educación a la SEP y dispararon la libertad para impulsar una política educativa propia; con excepción de unos cuantos, pero por lapsos breves. En ese proceso centralizador, la soberanía de los estados se transfirió en una pieza de oratoria y... nada más.

Con la descentralización en marcha, el gobierno federal no abandona sus responsabilidades, pero tampoco se desentiende del poder que el reparto de atribuciones al gobierno federal le quedarán las más importantes: la facultad exclusiva de elaborar el currículum nacional y aprobar los textos regionales de los estados; la evaluación del sistema y de sus partes; continúa aportando más del 80% del financiamiento a la educación —en concordancia con el centralismo fiscal— y la SEP negocia con la cúpula del SNTE los aumentos en salarios y prestaciones, cuando —se presume— los gobernadores son los patrones de los maestros y otros trabajadores de la educación. Por esas referencias, es razonable suponer que la política de descentralización educativa era más un designio del gobierno federal que una demanda de las autoridades estatales. A ese modelo de descentralización se le denominó la *federalización educativa*, en contra de otra tradición donde federalizar significaba centralizar.¹¹

Con el fin de examinar qué tanto y en qué dirección se han cumplido esas expectativas, y con el afán de satisfacer la curiosidad intelectual —y hasta la fascinación— que provoca la disyuntiva del federalismo o la descentralización, durante casi siete años un equipo laboró en la construcción de este informe. El proyecto de investigación sufrió modificaciones, creció en cantidad y complejidad, aparecieron nuevas preguntas y supuestos conforme se avanzaba en la lectura de libros y documentos. El trabajo de campo, al hacerse más intrincado e interesante, arrojó nuevas avenidas para la exploración y, en no pocas ocasiones, condujo a modificaciones en la perspectiva. Por ejemplo, considerar más a fondo la opinión de los padres de familia.

No hubo mutaciones en el propósito principal. Se responde a la pregunta clave de si con la descentralización educativa hay una partición del poder, si el Estado ganó legitimidad y si las entidades federales disfrutan de autoridad y mayores grados de libertad para impulsar sus políticas propias de educación.

¹⁰ Poder Ejecutivo Federal, *Programa nacional de educación, cultura, recreación y deporte: 1984-1988*, México, SEP, 1984, p. 25. Incluso, el secretario de Educación Pública de 1983 a 1985 (cuando murió), Jesús Reyes Heróles, en una entrevista afirmó que la SEP se había convertido en un "Elefante reumatístico y artrítico".

¹¹ Cf. Alberto Arnaut, *La federalización educativa en México: Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*, México, El Colegio de México-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998; Engracia Loyo, "El largo camino a la centralización educativa" en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, 1999, pp. 49-62.

Además, se analiza:

- Qué significa el nuevo federalismo educativo y si hay diferencias entre éste y el texto constitucional; y qué tiene que ver la descentralización con el nuevo federalismo.
- Cómo se dieron los juegos del poder entre los grupos burocráticos de la SEP y el SNTE, antes y después de la firma del Acuerdo y qué consecuencias acarrearán al SEM.
- Cuáles son las coordenadas de la reforma educativa de los noventa y a comienzos del siglo XXI; si se encamina a reforzar la legitimidad del Estado o consolidar el control sobre el SEM.
- Qué tanto y en qué sentido la transferencia de la educación básica y normal provocó cambios en la administración de las instituciones de las entidades federales.
- Cuáles son los perfiles del control burocrático y cómo se despliegan las luchas por el poder en los sistemas de educación de los estados.
- Si la reforma educativa arroja frutos y si la percepción de los padres de familia legitima la acción del Estado.
- Por último, se examina si a comienzos del siglo XXI se cumplen las expectativas de mayor calidad en la educación a tono con la sociedad del conocimiento y el orden global.

El proyecto democrático y equitativo para la educación nacional proveerá los elementos indispensables para hacer juicios de valor sobre el federalismo y la descentralización de la educación.

En la mayoría de los estudios acerca de la descentralización de la educación, tanto de la mexicana como de otros países, los académicos ponen el énfasis en los asuntos administrativos, en las cuestiones de financiamiento o especulan acerca de los beneficios de una educación bajo control local. Cuando examinan las políticas descentralizadoras, la mayoría de los autores se abocan al escrutinio de algún programa, a su eficiencia o se evalúan sus resultados, pero no abundan los análisis de la política como elemento de lucha por el poder.¹² La diferencia fundamental del presente análisis con esa mayoría, es que aquí se pone en el centro de la discusión el asunto del poder y del andamiaje institucional en que se ejerce, así como del actor social que se hace cargo de la política gubernamental: la burocracia.

GUÍAS Y CONJETURAS

Un análisis de las implicaciones políticas del Acuerdo plasmadas en la Ley General de Educación permite suponer que *el nuevo federalismo plantea una reorganización del*

¹² Por ejemplo, véase: Geoff Whitty, Sally Power, David Halpin, *Devolution and Choice in Education: The School, The State and the Market*, Londres, Open University Press, 1998; y Shaid Javed Burki, Guillermo Perry y William Dillinger, *Beyond the Center: Decentralizing the State*, Washington, D.C., The World Bank (Latin American and Caribbean Studies), 1999.

sistema educativo mexicano, donde el gobierno federal descentraliza porciones de autoridad a los estados, pero concentra el poder. En otras palabras, la denominada federalización educativa no desmantela, al contrario, fortalece al centralismo burócrata.

Con el fin de justificar estas y otras presunciones, en el capítulo I hay una discusión acerca de los conceptos pertinentes para el entendimiento del federalismo. Esos conceptos, útiles para analizar los resultados de la investigación de campo, también permitieron desplegar interpretaciones y explicaciones sobre los juegos del poder y el conflicto alrededor de la descentralización educativa. El uso de las expresiones de normas, ruinas, papeles de los actores y símbolos institucionales, los componentes esenciales de la burocracia, vindican la discusión del enfoque del cambio institucional (*New institutionalism*). Este propone concentrarse en examinar cómo se adoptan ciertos proyectos y emendas y cuáles son los procesos que determinan su relativo éxito o fracaso. Desde esa perspectiva institucionalista, las reformas que emprende el gobierno tienen posibilidades de aceptación cuando representan una alternativa al orden existente, surgen a un conjunto de "ganadores" y no parece obvio quiénes serán los "perdedores".¹³

La concentración del poder es una aspiración de todo régimen político, pero persiste la apariencia —trabajada con esmero— de que el nuevo federalismo educativo significó una redistribución del poder entre el gobierno central y los estados. Es más, *ex post*, hasta podría decirse que fue un instrumento de la transición a la democracia y que favoreció la alternancia en la Presidencia de la República, del PRU al PAN. Pero lo aparente no siempre se enlaza con la realidad política. Según Hans Weiler, quien ha estudiado asuntos de descentralización educativa en tres continentes, los estados nacionales buscan la descentralización con el fin de ganar o incrementar su legitimidad.¹⁴ Al descentralizar la educación, los gobiernos centrales pierden el control que todas las burocracias tienden a congregar con fines de eficacia o de concentración del poder; en su opinión, la descentralización es una política ambivalente: a mayor legitimidad menor control.

Parecería que los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo Ponce de León aspiraban al mejor de los dos mundos posibles: por una parte aumentar su legitimidad —erosionada por la pluralidad política, un sinnúmero de estrategias erráticas y la emergencia de una oposición vigorosa— y, por la otra parte, a no perder el control sobre el rumbo de la educación nacional. Esto debido a que el modelo de descentralización implantado hasta la fecha no es radical, no pretende transferir mayor poder a los gobiernos estatales ni más autonomía que la escasa establecida en la ley. El gobierno de Vicente Fox (2000-2006), tampoco otorgó a los estados mayores márgenes de autonomía. Por el contrario, acentuó el papel rector de la SEP por medio de políticas generales.

¹³ Cf. James March y Johan P. Olsen, *El rediseñamiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, México, FCE, 1997; Walter W. y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, 1999.

¹⁴ Hans Weiler, "Control Versus Legitimacy: The Politics of Ambivalence", en Jane Hannaway y Martin Carnoy (comps.), *Decentralization and School Improvement: Can We Fulfill the Promise?*, San Francisco, Josey-Bass, 1993, pp. 55-83.

Las explicaciones gubernamentales para impulsar una reforma determinada con frecuencia difieren de acuerdo con los auditorios a que se dirigen, los cuales tienen sus propios intereses, por lo que a veces crea confusión e incertidumbre. En consecuencia, se puede postular la hipótesis de que *cuando una reforma se presenta como un paquete atractivo para ciertos actores o beneficiarios potenciales, la implantación y la puesta en marcha son reposadas (aunque el conflicto no se pueda evitar por completo) y, por lo tanto, genera consenso y apoyo, es decir, incrementa la legitimidad del Estado*. El Acuerdo fue mucho más que la transferencia de recursos, responsabilidades y autoridad del gobierno central a los de los estados, incluía beneficios a los maestros, unos constantes (mayores salarios, incremento de prestaciones y nuevos esquemas de profesionalización) y otros intangibles (contribuir a recuperar la imagen social del magisterio). Hay reformas curriculares en marcha que incluyen nuevos planes y programas de estudio, libros de texto y materiales para los maestros.

El contexto en que se enmarcan las reformas a la educación en los años noventa y a comienzos del siglo XXI, se distingue por la transición a la democracia y el predominio de la economía de mercado. Hay dudas de que el Estado mexicano tenga la capacidad para iniciar, implantar y conducir nuevos pactos sociales en las condiciones políticas establecidas por las reglas de la democracia: mayor oposición al gobierno federal con apoyo partidista minoritario y de gobiernos estatales en manos de partidos políticos distintos al del presidente que tienen su propia agenda política y social. También se analiza el comienzo de otros atributos de la democracia y sus implicaciones para la marcha de la educación: equilibrios, contrapesos y rendición de cuentas. En el caso de las reformas económicas, no se consolidaron los cambios institucionales que correspondieran a la idea del mercado como el regulador de la vida económica, política y social. Los ajustes estructurales acarrearón inequidad social, acaso más graves que la desigualdad que le precedía.¹⁵ El gobierno declara que desea enmendar esas disparidades por medio de programas compensatorios.

De esas perspectivas para la investigación, política y economía, se intuye que las reformas descentralizadoras no se consolidarán en el mediano plazo a menos que germine un nuevo marco institucional que otorgue mayores grados de autonomía a los estados y establezca nuevas reglas para administrar la educación. El asunto clave es si los gobiernos estatales y el federal (y los programas que han creado) tienen la habilidad de engendrar y consolidar nuevas reglas, rutinas y símbolos institucionales capaces de generar consenso acerca de la implantación de las nuevas políticas educativas. A pesar de ello y de avances innegables como la alternancia política, tanto en la Presidencia de la República, como en los gobiernos de los estados y municipios, así como también en una composición plural de los congresos nacional y estatales, el corporativismo se resiste a desaparecer.

Dada la estructura corporativa del Estado mexicano y las políticas que de ella se derivaron por décadas, el proceso de descentralización educativa y las otras reformas de la educación en

¹⁵ Esto lo reconocen hasta los más conspicuos defensores de la economía de mercado. Cf., por ejemplo, David de Ferranti, Guillermo E. Perry *et al.*, *Securing our Future in a Global Economy*, Washington, D.C., The World Bank (Latin American and Caribbean Studies), 2000, pp. 3-4.

los estados de la República resultó conflictivo por la casi nula participación social y la escasa autonomía de los actores locales. Esa participación se promueve mediante la LGE y los postulados (mas implícitos que explícitos) del nuevo federalismo. Interesa explicar como se recibió la educación básica y la normal federales en los estados; los cambios políticos que generó la transferencia; las desigualdades entre los antiguos sistemas estatales y los *federalizados*, como se denomina a los servicios que se transfirieron; los acomodados de la burocracia; los papeles que representaron las secciones del SNTE y su Comité Ejecutivo Nacional (CEN); la emergencia de nuevos actores y protagonistas en las entidades federales, en especial las nuevas secretarías de educación y las responsabilidades que asumieron. El análisis de las consecuencias del Acuerdo en las luchas por el control, ilustran los juegos del poder en los estados.

El mensaje del gobierno y del SNTE para la sociedad contenía la promesa de acrecentar los recursos para la educación y patrocinar proyectos especiales para regiones pobres con el fin de abatir el rezago educativo e incrementar la eficiencia del SEM. La información oficial muestra que en la escuela primaria la eficiencia terminal —para muchos el indicador más vigoroso de la equidad— tuvo un incremento de casi 20 puntos porcentuales de 1991 al 2005 y hubo una mejora constante en los porcentajes de deserción y reprobación.¹⁶ *Esos datos sugieren que algo funciona mejor que antes en el sistema educativo; acaso que la reforma va por buen camino, que las burocracias locales hacen mejor la tarea que la antigua centralizada, que el desempeño de los maestros ha mejorado, que los programas compensatorios rinden frutos o todas las reformas en paquete.* Pero surge la duda de que tanto pueden legitimar al Estado los programas compensatorios para segmentos sociales y regiones pobres y si contribuyen a disminuir la brecha entre los estados avanzados y los rezagados.

Con todo y que el sistema educativo es más eficiente, los niños no asimilan lo que deben aprender o, en expresión más abstracta, la calidad de la educación no es mejor que antes del Acuerdo, aunque la SEF presume que sí lo es; empero, no hay pruebas fehacientes que lo confirmen. Mediante el análisis y la interpretación de los indicadores *duros* y del examen que se aplicó a los alumnos de cuarto y sexto grados al final de cursos del ciclo 1999-2000, es posible cavilar si hay avances en la calidad de la educación básica en México.

Con el propósito de comprender los cambios en la educación hay una distinción entre reformas profundas y reformas de superficie. Las primeras, son aquellas que sacuden las bases del sistema, que transforman sus tendencias pesadas y que, después de un tiempo, son capaces de crear sus propias inercias, generar nuevas rutinas, asignar responsabilidades de nuevo tipo a ciertos actores (maestros, administradores y padres de familia, verbigracia) y elaborar nuevos símbolos que sustentan al orden anterior. Por supuesto que una reforma de esta naturaleza será capaz de ofrecer pruebas palpables de que hay avances en sus propósitos y metas establecidas. En contraste, las reformas periféricas son aquellas que —no obstante

¹⁶ Secretaría de Educación Pública, *El sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos: Principales cifras 2002-2003*, México, SEP, 2003; Secretaría de Educación Pública, *Informe de labores 2004-2005*, México, SEP, 2005.

puedan ser estratégicas— son incapaces de cambiar el rumbo de la educación. El criterio que sirve para explorar si los cambios en la educación de los años noventa y en la transición al nuevo siglo pueden constituir una reforma profunda, es saber si hay procesos que afectan la práctica cotidiana de las escuelas, la vida en el aula, los hábitos y rutinas de los maestros, el aprendizaje de los alumnos y si los padres de familia son capaces de discernir el cambio.

A lo largo del libro se persigue poner en claro cuál es la relación de la descentralización con las otras reformas educativas y cómo se combinan en tres planos que operan con lógica distinta. En primer lugar, la reforma *macro*, la que emanó —aunque luego se interrumpió— a iniciativa del presidente Miguel de la Madrid, tomó fuerza y perfil en el sexenio de Carlos Salinas, se consolidó en el de Ernesto Zedillo y se prolongó hasta el gobierno de Vicente Fox. En ese plano, el momento culminante —acaso también el más trascendente— fue la descentralización de la educación. En segundo plano, la reforma *meso*, es decir, en el ámbito de la política de cada estado. Aquí lo que interesa analizar es si los estados tienen la capacidad de cambio y adaptación institucional a las nuevas circunstancias políticas y si ponen en marcha iniciativas propias. O, por el contrario, también con su acción contribuyen a vigorizar el centralismo burocrático. Por último, destacar cuáles han sido las consecuencias de esas reformas y ese cambio institucional en el plano *micro*, en el ámbito de la escuela y de las relaciones sociales entre los sujetos más activos de la vida cotidiana: maestros, alumnos, directivos, padres de familia.

En el capítulo 8 se hace el esfuerzo por conseguir esa articulación en los tres planos y, en el análisis de las perspectivas, se retoman las premisas del proyecto democrático y equitativo para la educación nacional. En éste se interpretan los resultados generales de la investigación a la luz de la globalización y las “demandas” de la sociedad del conocimiento.

1. I

La
de
qu
Est
qu
pe
ne
ima p
la j
le a
ció
lia
po
an:car
lad
ma
qu
du
En
an:
trala
pa
invma:
el C

ción . El ma ber ula s de ren- nos ando rid, esto nio e la tica de bu- las n el e la tres acto las”

1. EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

Las cláusulas de este contrato están de tal suerte determinadas por la naturaleza del acto, que la menor modificación las haría inútiles y sin efecto.

J.-J. ROUSSEAU, *El contrato social*

La reforma de la educación en México, que comenzó en 1989, es un movimiento de legitimación del Estado que entrega resultados observables, aunque no todo lo que proclamaban las voces del gobierno constituya un discurso de verdad. Desde el Estado se alega que la reforma es federalista, que vuela a los estados decisiones que el centralismo político les había secuestrado. Con la transferencia de activos, personal y funciones que se pactaron en el Acuerdo y se formalizaron en la Ley General de Educación de 1993, los estados toman ahora ciertas resoluciones, pero las importantes, las que implican poder, se mantienen en el centro.

Ningún gobierno central de los que emprendieron políticas de descentralización a partir de los años ochenta del siglo XX, designó su proceso como un movimiento a la *federalización*. Si acaso, a la descentralización (política, económica o territorial) se le atribuirían prenda democráticas y de distribución de competencias para la prestación de un servicio público.¹ Esta cualidad *federalista* hace de México un caso peculiar y provoca que se busquen explicaciones más complejas, en la lógica del poder político, propasando los límites de la administración burocrática, sin abandonar el análisis de las instituciones de educación pública.

Si bien las reformas al artículo 3 de la Constitución en 1992 y la LGE definen un cambio institucional, fue para fortalecer a la burocracia federal, al tiempo que trasladó cierta autoridad a los gobiernos estatales. Esta fue una descentralización cauta, mas el uso de la retórica y los símbolos federalistas acrecentaron la credibilidad de que hay un *nuevo federalismo* educativo. Aunque analistas de los estados ponen en duda que la reforma sea de esa catadura o siquiera una descentralización política. En la mayor parte de la literatura que discute las consecuencias del Acuerdo, no hay análisis sistemáticos acerca de cuáles son los supuestos del federalismo, lo que contrasta con las discusiones acerca de los fines y conceptos de la descentralización.

El debate acerca del federalismo educativo y la descentralización toma en cuenta la historia y las causas que condujeron al Acuerdo; relaciona a los actores principales con el contexto y propone nuevas políticas a partir de los resultados de las investigaciones. La mayor parte de los estudiosos destacan el papel del gobierno

¹ Véase por ejemplo el panorama que presenta Mark Hanson, *La descentralización educativa: Problemas y desafíos*, Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), 1997.

central en la transferencia y, aunque no se lo propongan, suponen a los gobiernos estatales como entes receptores pasivos. Empero, emergen estudios que se centran en los sucesos de algunos estados que desafían la noción de que el Acuerdo condujo a una federalización de la educación básica.

La revisión de la literatura estimula el diálogo y el debate, confronta puntos de vista y permite que crezca el conocimiento sobre esos asuntos. Con esos antecedentes será más sencillo comprender por qué con este movimiento del SEM se centraliza el poder y se descentraliza la autoridad.

REVISTA DE LOS RAZONAMIENTOS

Tras la firma del Acuerdo se incrementó el interés de académicos y funcionarios por evaluar sus resultados. Antes de la descentralización se aquilataban las declaraciones de los mandos políticos o las propuestas en los planes del gobierno. Después de mayo de 1992, había bases para contrastar lo dicho con lo hecho, la apuesta teórica con la realidad empírica.

Obras generales: Del centro a la periferia

El gobierno del presidente Zedillo hizo de la descentralización educativa la pieza clave de su discurso neofederalista; la retórica, para conseguir los fines de legitimación política, como arguyó Foucault, debe contener elementos de verdad.² Por eso ciertos autores conceden que hay ciertos grados de federalismo educativo, contribuyendo así a la legitimación de la prédica oficial. Si la contratación de expertos da prestigio a la política, como aseguran March y Olsen, resultaba importante que observadores externos destacaran lo realizado.³

La SEP elaboró instrumentos para recabar información de los estados con el fin de “evaluar” el Acuerdo; el trabajo práctico lo realizó junto con cuadros del SNTE y la participación de las autoridades locales. El primer ejercicio fue en 1996 y sus resultados no trascendieron; quizá porque no arrojaron novedad alguna, salvo protestas por la instrumentación de la carrera magisterial. El de 1999 tuvo suerte distinta. La mayoría de las secretarías de educación estatales llenaron un cuestionario que envió la Subsecretaría de Planeación y Coordinación y ésta contrató a un grupo de expertos bajo la coordinación de Bonifacio Barba, para que hicieran una apreciación externa.⁴

Si bien los expertos gozaron de márgenes de libertad, no se excedieron en sus

² Michel Foucault, *Vigilar y castigar*, México, Siglo XXI, 1989.

³ James March y Johan P. Olsen, *op. cit.*, pp. 67-73.

⁴ Bonifacio Barba (coord.), *La federalización educativa: Una valoración externa desde la experiencia de los estados*, México, SEP, 2000.

críticas y aceptaron con simpatía el proceso descentralizador. Es más, esa independencia les permitió alejarse un poco de la retórica federalista. Ellos hablan de una *federalización descentralizadora*; en contraposición al centralismo del régimen de la Revolución mexicana, donde federalizar era centralizar.

El libro proporciona información de lo que se puede denominar "institucionalidad precaria". Los sistemas estatales que se establecieron después del Acuerdo, se pueden deducir de su texto, se rigen más por las reglas del juego político que por las normas legales. En varios estados es tajante la separación entre los sistemas federalizados —como se denomina a los servicios transferidos— y los estatales, no hay fusión alguna ni siquiera entre los segmentos burocráticos; tampoco se vislumbra la posibilidad de unificar sistemas con tradiciones distintas, como en el estado de México. En otros la unión es ficticia, existe sólo en la ley, pero los gobiernos no han logrado establecer unidad de mando. Una de las ventajas supuestas de la descentralización sería la de evitar duplicidades y ahorrar en la administración, no se ha cumplido en ningún estado que tenía un sistema educativo propio antes de la descentralización. Aunque estén bajo la autoridad de un mismo secretario o subsecretario, como en Puebla y Veracruz, los subsistemas no han podido fusionarse; en la práctica son controlados por administraciones diferentes, penetradas por funcionarios identificados con —incluso propuestos o impuestos por— las dirigencias de las respectivas secciones del SNTE, o por parte de sindicatos independientes.

Quizá sin proponérselo, los autores documentan cómo en los estados las burocracias y dirigentes sindicales aceptaron el simbolismo federalista. Se crearon nuevos conceptos, como el de concurrencia, cuando se habla de financiamiento, la reproducción de los esquemas de planeación que usa el gobierno central desde hace décadas; la aceptación de que se fiscalicen los usos de los recursos "etiquetados" y la imposibilidad práctica de hacerlo. También señalan la mala fortuna de los consejos de participación social (donde existen) y las tradiciones autoritarias. Relatan cómo funcionarios locales invocan al federalismo pero no asumen las responsabilidades de su estado. Resaltan que la presencia de la trama política en el SNTE parece funcionar como agencia de colocaciones sin mejorar la distribución de tareas. Documentan cómo el sindicato puede mediatizar toda relación de la autoridad educativa con los maestros, con lo que limita su desarrollo profesional y laboral, lo mismo que el poder educativo de los estados.⁵

El libro de Pablo Larapi y Manuel Ulloa es de diferente naturaleza; los autores lo diseñaron con el fin de influir en la política de financiamiento educativo.⁶

⁵ No es extraño que los autores de este libro reproduzcan la buena imagen de la educación en Aguascalientes con citas frecuentes, ya que conocen bien y viven en el estado. Ellos arguyen que su entidad destaca por proyectos de avance tecnológico como Umbral y Start, así como por la reorganización del servicio educativo con base en la supervisión escolar. El ensayo de Alvarez es más apologetico de la política educativa en Aguascalientes durante el gobierno de Otto Granados (1992-1998). Cf. Leonardo Alvarez, "La implementación de una reforma educativa en el estado de Aguascalientes", en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2 (segundo semestre 2000), pp. 257-301.

⁶ Cf. Pablo Larapi Sartre y Manuel Ulloa Herrero, *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, Mexico, FCE, 2000.

Desde su perspectiva, la SEP, fracasó al sentar las bases de un sano financiamiento a la educación que fuera equitativo, transparente y eficaz, con el fin de mejorar la organización del sistema, reducir las desigualdades y estimular la calidad de la educación. Ellos esperaban que de ciertas reuniones entre funcionarios de la SEP y los gobiernos de los estados se lograran acuerdos políticos y financieros para sentar las bases de una auténtica federalización de las finanzas educativas. Latapí y Ulloa no debaten las diferencias entre lo auténtico y lo nuevo en el federalismo educativo mexicano. Se deduce, por el tono de crítica al gobierno del presidente Zedillo, que fue para tomar distancia de su política.⁷ El análisis estadístico es impresionante, abundan las cifras, los cuadros y las gráficas que los autores usan para sostener sus críticas —donde son eficaces— pero no lo aprovechan con la misma energía para promover sus propuestas.⁸

El libro que compiló María del Carmen Pardo, *Federalización e innovación educativa en México*, es importante. Por medio de estudios generales y análisis de casos, varios autores se dedican a examinar las innovaciones en educación que se generaron después del Acuerdo. No obstante, en la misma introducción, se reconoce que la mayoría de esas novedades ya estaban sembradas en el régimen centralizado y pocas obedecen a iniciativas locales. La mayoría de los autores observan con simpatía el movimiento descentralizador, analizan la política educativa desde el siglo XIX, reseñan cómo el gobierno central avanzó por sobre la soberanía de los estados, toman en cuenta los mecanismos de financiamiento y control y detallan cómo se recibieron los servicios después del Acuerdo en Guanajuato, Nuevo León, Aguascalientes, Chihuahua y Oaxaca.

Josefina Zoraida Vázquez es la única de los autores que rechaza la descentralización como un asunto federalista. Afirma que el federalismo tiene una cantidad casi infinita de significados, que se prestó lo mismo para centralizar la educación como para forjar el movimiento contrario. “Por tanto, tal vez sería mejor referirse simplemente a centralización y descentralización.”⁹ Ella critica los usos que se le dan al vocablo federación cuando se habla de gobierno central; siguiendo al constitucionalista Tena Ramírez, asegura que la federación “representa ante todo una forma de gobierno que, al consistir sustancialmente en una distribución de competencias, cubre por igual con su nombre el perímetro central y los locales”. Acotación pertinente que sus colegas no tomaron en cuenta ya que en la mayoría de los estudios federalismo y descentralización se emplean como sinónimos.

Engracia Loyo señala que la descentralización tiene sus antecedentes inmediatos en lo que fue la “desconcentración” administrativa de la SEP, de 1978 a 1982. Ella

⁷ En contraste con otros textos de Latapí, en éste no se encuentra el mismo rigor en la exposición, la redacción es pesada, a veces incongruente. En ella abundan el “hubiera”, “hubiesen”, los “sin duda” y otro tipo de muletillas que le restan seriedad.

⁸ Incluso Latapí se queja de que a sus propuestas no les hagan caso en la SEP. Cf. Pablo Latapí Sarre, “¿Sirve de algo criticar a la SEP?: Comentarios a la memoria del sexenio 1995-2000”, en la *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 6, núm. 13 (septiembre-diciembre, 2000), pp. 455-476.

⁹ Josefina Zoraida Vázquez, “Un siglo de descentralización educativa: 1821-1917”, en María del Carmen Pardo, *op. cit.*, p. 33.

concluye que si bien la desconcentración hizo más eficiente el sistema educativo, fortaleció la presencia del gobierno central en cada estado, disminuyendo el papel de las autoridades locales; la LGE y la distribución de funciones que estableció, reforzó el papel del Estado nacional en la educación.¹⁰ En otras palabras, reforzó el centralismo burocrático. Su visión no es coincidente con las de sus coautores para quienes el Acuerdo dibuja un pacto federalista, en particular para Alberto Arnaut. Arnaut usa un juego de palabras de federalismo centralizador para explicar cómo la SEP absorbió las facultades de los estados, y federalismo descentralizador para interpretar las consecuencias del Acuerdo. Con todo y su tono apologetico del gobierno del presidente Salinas y su política, describe con cuidado las resistencias que opuso el SNTE y sus éxitos al frenar los impulsos radicales de la descentralización que anunció el presidente Miguel de la Madrid. A pesar de que Arnaut simpatiza con la "federalización descentralizadora", reseña sus efectos centralizadores, cuando el Acuerdo y la LGE le restan facultades a los estados para dirigir a sus escuelas normales. De un mundo heterogéneo se pasó a la centralización curricular.¹¹

Pardo hace un análisis de las funciones rectoras que ahora tiene la SEP, derivadas de la LGE. Resume parte de los programas compensatorios y formula votos porque se realice la fusión de los subsistemas estatales y federalizados. Destaca el papel de la SEP y la Secretaría de Hacienda en el financiamiento —y control... del gobierno federal sobre los estados. Acaso sin proponérselo, Pardo sintetiza el enfoque paternalista de los protagonistas del centro: "Se reconoce [los funcionarios de la SEP] un mayor compromiso por parte de los estados en la materia y se espera que a corto plazo los equipos estatales tengan suficiente capacidad para acometer sus tareas de manera más autónoma."¹²

Las visiones generales mencionan la racionalidad de la descentralización en un contexto político, pero no hay informes detallados de las relaciones de poder que se trastocaron. Se da por sentado que la descentralización otorga legitimidad al Estado, se reseña, aunque no de manera explícita, cómo los mecanismos del control permanecen en el centro, y hay leves referencias a las pugnas interburocráticas y los conflictos de poder en algunos estados. En las páginas de los libros de Barba, Larapi y Ulloa, y Pardo se habla, a pesar de que no se define, del nuevo federalismo educativo y se reproducen los símbolos que el gobierno deseaba.

Estudios regionales: De la periferia al centro

Los estudios de caso en el libro de Pardo informan de las realidades locales, de las pugnas políticas y de los métodos institucionales de administración, son ricos en

¹⁰ Engracia Loyo, *op. cit.*, p. 61.

¹¹ Alberto Arnaut, "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación", en María del Carmen Pardo, *op. cit.*, pp. 91-93.

¹² María del Carmen Pardo, "El órgano central: La tarea normativa y reguladora", en María del Carmen Pardo, *op. cit.*, p. 123. El ensayo de Justa Ezpeleta, "Federalización y reforma educativa", es nada más una reseña extensa de otros trabajos expuestos en la misma obra.

concluye que si bien la desconcentración hizo más eficiente el sistema educativo, fortaleció la presencia del gobierno central en cada estado, disminuyendo el papel de las autoridades locales; la LGE y la distribución de funciones que estableció, reforzó el papel del Estado nacional en la educación.¹⁰ En otras palabras, reforzó el centralismo burocrático. Su visión no es coincidente con las de sus coautores para quienes el Acuerdo dibuja un pacto federalista, en particular para Alberto Arnaut. Arnaut usa un juego de palabras de federalismo centralizador para explicar cómo la SEP absorbió las facultades de los estados, y federalismo descentralizador para interpretar las consecuencias del Acuerdo. Con todo y su tono apologetico del gobierno del presidente Salinas y su política, describe con cuidado las resistencias que opuso el SNTE y sus éxitos al frenar los impulsos radicales de la descentralización que anunció el presidente Miguel de la Madrid. A pesar de que Arnaut simpatiza con la "federalización descentralizadora", reseña sus efectos centralizadores, cuando el Acuerdo y la LGE le restan facultades a los estados para dirigir a sus escuelas normales. De un mundo heterogéneo se pasó a la centralización curricular.¹¹

Pardo hace un análisis de las funciones rectoras que ahora tiene la SEP, derivadas de la LGE. Resume parte de los programas compensatorios y formula votos porque se realice la fusión de los subsistemas estatales y federalizados. Destaca el papel de la SEP y la Secretaría de Hacienda en el financiamiento —y control... del gobierno federal sobre los estados. Acaso sin proponérselo, Pardo sintetiza el enfoque paternalista de los protagonistas del centro: "Se reconoce [los funcionarios de la SEP] un mayor compromiso por parte de los estados en la materia y se espera que a corto plazo los equipos estatales tengan suficiente capacidad para acometer sus tareas de manera más autónoma."¹²

Las visiones generales mencionan la racionalidad de la descentralización en un contexto político, pero no hay informes detallados de las relaciones de poder que se trastocaron. Se da por sentado que la descentralización otorga legitimidad al Estado, aunque no de manera explícita, como los mecanismos del control permanecen en el centro, y hay leves referencias a las pugnas interburocráticas y los conflictos de poder en algunos estados. En las páginas de los libros de Barba, Larapi y Ulloa, y Pardo se habla, a pesar de que no se define, del nuevo federalismo educativo y se reproducen los símbolos que el gobierno deseaba.

Estudios regionales: De la periferia al centro

Los estudios de caso en el libro de Pardo informan de las realidades locales, de las pugnas políticas y de los métodos institucionales de administración, son ricos en

¹⁰ Engracia Loyo, *op. cit.*, p. 61.

¹¹ Alberto Arnaut, "La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación", en María del Carmen Pardo, *op. cit.*, pp. 91-93.

¹² María del Carmen Pardo, "El órgano central: La tarea normativa y reguladora", en María del Carmen Pardo, *op. cit.*, p. 123. El ensayo de Justa Ezpeleta, "Federalización y reforma educativa", es nada más una reseña extensa de otros trabajos expuestos en la misma obra.

Los cambios, las bajas, la asignación de las prestaciones, los ascensos son cuestiones donde el gobierno no toma parte.¹⁶ El guerra retomar el control de los mecanismos, verificación y seguimiento del sistema educativo en Chihuahua e incorporó cuadros políticos del PAN como mandos medios. Buscaba legitimar la acción del poder político en el estado más allá de la legitimidad que le otorgó el voto ciudadano.

A pesar de la legitimidad de origen del gobierno panista, el poder de decisión real en la educación lo tenían las dirigencias de las secciones sindicales. Los conflictos no se hicieron esperar, el gobierno consideró que los puestos de la baja burocracia—dirección y supervisión de escuelas—deberían ser de confianza, no por escalafón. Las secciones contratacaron por el lado político minando el programa de gobierno que descansaba en ideas de "calidad total". Al gobierno le faltaron medios para contrarrestar la ofensiva ideológica y Barrio cedió ante el SNTF. Loera y Sandoval, por medio de cuadros analíticos, desmenuzan lo que llaman las cuatro es: intereses, ideología, información e institucionalidad de los actores en la política educativa local. Lo hicieron, además, en tres etapas: antes, durante el conflicto y en una posterior de negociación, entre 1992 y 1996.

Los autores también muestran los intentos del PAN por cambiar la dinámica institucional en Chihuahua otorgándole más peso al dictado de la ley y cómo las relaciones de poder precedentes lo impidieron. La pugna entre las corrientes panistas y priistas se definió al final por un pacto donde las secciones sindicales obtuvieron la tajada mayor. La burocracia sindical frenó los impulsos gubernamentales y siguió controlando el sistema; además, contribuyó con sus movilizaciones a que el gobierno panista perdiera legitimidad. No obstante, el gobierno pudo introducir ciertos arreglos burocráticos que instigaban una racionalidad distinta: guerra docentes profesionales, administradores competentes, y programas de investigación y evaluación para mejorar la calidad. Pero no encontró los instrumentos políticos ni la tecnología del poder para hacer frente a grupos organizados, con todo y que el gobernador mandó publicar en los diarios la cantidad inmensa de maestros comisionados a tareas sindicales, políticas o administrativas.

Francisco José Ruiz Cervantes se hizo cargo del análisis de la descentralización en Oaxaca. El estado resultó importante en la selección por el predominio de grupos de la izquierda radical en la dirección sindical. La sección 22 pertenece a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación.¹⁷ Durante más de un lustro mantuvo luchas constantes contra la corriente de Jonguitud Barrios. Los radicales ganaban las elecciones pero desde el centro les querían "hacer tablas" los votos e imponer un comité seccional afín al grupo vanguardista. De reivindicaciones salariales y democracia sindical, el "movimiento democrático del magisterio oaxaqueño"—como se denominó— a golpe de marchas, plantones, manifestaciones y asambleas, pero también de votos, logró conquistar la dirección del comité estatal.

¹⁶ *Ibid.*, p. 440.

¹⁷ Francisco José Ruiz Cervantes, "El proceso de federalización educativa en Oaxaca", en María del Carmen Pardo, *op. cit.*, pp. 487-546.

La sección 22 se rige más por un conjunto de “principios rectores” (que dibujan las reglas del juego político interno) y no por las normas estatuidas en el SNTE.

El libro de Espinoza Valle, *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*, se fabricó en la periferia y contiene puntos de vista regionales explícitos, varios autores desafían la idea de que la descentralización fuese federalista. El compilador arguye en la “Introducción” que la federalización educativa “se trata de un proceso de descentralización a medio camino, inconcluso y más cercano a una delegación de funciones administrativas”.¹⁸ Premisa que parece razonable y que los autores de los ensayos exploran con detalle. Ese libro sondea la creación de instituciones en los estados de la frontera norte y analiza las vicisitudes de la educación local en la alternancia política en Baja California, Chihuahua y Nuevo León. En esos tres estados, el PAN ganó las gubernatura y la mayoría de los congresos, en 1989, 1992 y 1997.

Raúl Rodríguez analiza el caso de Nuevo León. Su ensayo tiene un aparato analítico expreso basado en el nuevo institucionalismo económico y las estructuras de incentivos de Douglas North.¹⁹ Rodríguez dibuja el entorno institucional precedente al Acuerdo; reseña la existencia de subsistemas estatal y federal; la dualidad entre la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar y la Secretaría de Educación y Cultura. Al igual que en otros estados, en Nuevo León se constituyó, mediante convenio con el SNTE, un organismo descentralizado del gobierno local para encargarse de los servicios transferidos, donde pacta la vigencia de las relaciones jurídicas existentes (las que establecieron la SEP y el SNTE a lo largo de 40 años), incluyendo “las prácticas que se han hecho costumbre”:

Una observación importante que se puede hacer a este convenio y la que el gobernador del estado firmó con la dirigente del SNTE, es sobre el sistema educativo financiado por el estado. Este subsistema, equivalente en recursos y alumnos al que se estaba transfiriendo, después de que era operado con una relativa autonomía, a partir de mayo de 1992 se tiene que ajustar a la normatividad, programas y proyectos determinados por la SEP.²⁰

A pesar de la concentración del poder (que contradice los principios clásicos del federalismo), hubo cierta transferencia de autoridad. No obstante, según Rodríguez, la nueva institucionalidad que se estableció en Nuevo León fue precaria: la vigencia de las normas y reglamentos se negociaba con las secciones 21 (maestros federalizados) y 50 (estatales). Las ideas de calidad total impulsadas por el gobierno de Sócrates Rizzo del PRI y después por el de Fernando Canales, del PAN, no prosperaban en la práctica y los intereses políticos de los actores se imponían por sobre los mandatos jurídicos. Ello, como consecuencia de que el Acuerdo respetaba las “conquistas” del SNTE y le otorgaba beneficios adicionales. La otra conclusión de

¹⁸ Víctor Alejandro Espinoza Valle, “Introducción”, en Víctor Alejandro Espinoza Valle, *op. cit.*, p. 8.

¹⁹ Raúl Rodríguez Rodríguez, “Modernización y cambio institucional de la educación en Nuevo León”, en Víctor Alejandro Espinoza Valle, *op. cit.*, pp. 15-78.

²⁰ *Ibid.*, p. 39.

Rodríguez es imperiosa: no es preciso hablar de descentralización o federalización de la educación, sino de la delegación de los servicios educativos. Beatriz Calvo Pontón se acerca al análisis del caso de Chihuahua desde otra perspectiva. Ella piensa que la descentralización puede significar la apertura de espacios en cada estado que de lugar a procesos emergentes que transformen realidades y democratizan la educación.²¹ También resena las luchas por el poder y el control locales entre antiguos y nuevos actores, tanto internos como externos al aparato educativo.

Calvo coincide con Loera y Sandoval en que las secciones 8 (federalizadas) y 42 (estatales) del SNTE (los viejos actores) tuvieron éxitos notables al oponerse al gobernador Barrio y empujar por medio de presiones ilegítimas que cuadros propios fueran quienes dirigieran las dependencias de la educación en Chihuahua. Al comienzo del gobierno panista, la sección 42 logró su propósito ya que el gobernador designó como jefe del Departamento de Educación a un docente de la sección local. En cambio, para dirigir al subsistema federalizado el gobernador nombró a un ingeniero, ajeno a la educación, pero afín al PAN. Este fue impugnado por la sección 8, que administraba los servicios de la educación federal.

La aportación de Calvo es rica en el análisis de las luchas políticas y las dificultades del gobierno local para establecer cierta normalidad institucional. El gobernador apenas había pactado el nombramiento del director de los Servicios Educativos del Estado de Chihuahua (SECH) con la sección 8, cuando la 42 le reclamaba que hubiera designado a un contador público como director general de Educación y Cultura (el antecedente de la Secretaría de Educación y Cultura). El entramado institucional era débil, caótico, se construyeron estructuras administrativas paralelas que respondían a los intereses de los actores. En la Dirección General de Educación y Cultura había directivos leales al gobernador, pero los mandos medios respondían a las demandas de la sección 42. En los SECH, ciertos mandos medios eran personal de confianza, pero el director era miembro del SNTE y obtuvo su puesto por negociaciones entre éste y el gobierno. Además, el gobernador impulsaba ciertos programas desde su oficina por medio de asesores.²²

La construcción institucional en Chihuahua fue mediada por el conflicto y la negociación, no sólo entre los actores internos al sistema educativo, sino también entre los partidos políticos. La discusión acerca de la ley de educación se empalmó con las elecciones de mitad de sexenio —en las que el PAN perdió la mayoría en el Congreso local— y se convirtió en un proceso tortuoso hasta que en 1997 se logró un “consenso” donde prevalecieron los intereses de las secciones del SNTE.

El libro de David Gómez Álvarez, *Educación en el federalismo: La política de descentra-*

²¹ Beatriz Calvo Pontón, “Descentralización educativa y alternancia política en Chihuahua”, en Víctor Alejandro Espinoza Valle, *op. cit.*, pp. 79-128.

²² Estos puntos coinciden con el análisis preliminar que realicé en 1994. Cf. Carlos Ornelas, “La descentralización de la educación en México: El federalismo difícil”, en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 1998.

lización educativa en México, marca un hito. Es un texto cuya complejidad rebasa las consecuencias que el Acuerdo tuvo en Jalisco; su centro de estudio son las relaciones intergubernamentales y la coordinación de los órdenes de gobierno en la prestación de un servicio público. Él resume su tesis central en dos oraciones:

la federación [se refiere al gobierno central] ha entendido la descentralización como un mero mecanismo estático de transferencias y reorganización de ciertos aspectos de la administración pública; un mecanismo dictado en forma unilateral desde el centro, no como un proceso de ajuste institucional del Estado [...] En pocas palabras, más que descentralización, lo que ha habido en educación, como en otras áreas de política social, han sido transferencias administrativas, cerradas al concurso de la sociedad civil.²³

Gómez pone en duda el supuesto federalismo y arguye que la descentralización educativa fue un producto del centro por lo cual estaba limitado a los asuntos administrativos y no a las decisiones políticas. Se trata de una transferencia de responsabilidades. Él coincide con Tatto en que para realizar una transferencia de las magnitudes que representó el Acuerdo se requería de un gobierno fuerte que venciera las resistencias del centro, en especial del SNTE, pero también de las regiones que no deseaban —aunque no manifestaran su oposición a— la descentralización. Tatto también reseña cómo el gobierno federal, después del Acuerdo, continúa desarrollando su política al margen y por encima de los gobiernos estatales.²⁴

Para Gómez los principales problemas de la educación en Jalisco y en México, en lo económico y en lo político, son su pobreza endémica y la falta de integración de los antiguos subsistemas federal y estatales. Su estudio documenta las pugnas políticas e interburocráticas, la alternancia política del PRI al PAN, los cambios de secretarios de Educación en Jalisco, los papeles que representaron los protagonistas principales y las relaciones de poder que se trastocaron con las nuevas normas jurídicas y las reglas del juego en la política. En ellas, el nuevo federalismo sirvió como recurso discursivo para legitimar las acciones del centro. En su análisis destaca la disección que hace de las fuerzas sindicales en Jalisco, los acuerdos formales y las pugnas entre las secciones 16 y 47 del SNTE.²⁵

Visiones en contraste

Barba, Latapí y Ulloa, y los autores que en el libro de Pardo analizan la descentralización desde el centro, abonan o critican las acciones del gobierno federal, coinci-

²³ David Gómez Álvarez, *Educación en el federalismo: La política de la descentralización educativa en México*, Guadalajara, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, Secretaría de Educación de Jalisco, Universidad de Guadalajara y Universidad de Colima, 2000.

²⁴ Cf. Teresa Tatto, "Education Reform and State Power in Mexico: The Paradoxes of Decentralization", *Comparative Education Review*, vol. 43, núm. 3 (agosto de 1999), pp. 251-252.

²⁵ Gómez también tiene apuntes acerca del financiamiento y gasto educativo en Jalisco, uno de los estados que más recursos propios aporta y de los que recibe menos subsidio per cápita del gobierno federal.

den —con excepción de Josefina Vazquez— en que el Acuerdo y sus consecuencias resultan en un pacto federalista. En sus análisis a veces mencionan que hubo una redistribución del poder, sugiriendo que fue del centro a la periferia, pero no van al fondo. En cambio, quienes analizan las consecuencias del Acuerdo y la LGE desde los estados, tienen una visión opuesta: no hay federalismo.

A pesar de que contrastan en su tono —Barba y sus colegas, por un lado, y Latapi y Ulloa, por el otro— coinciden en que los gobiernos de los presidentes Salinas y Zedillo, aportaron su cuota de federalismo, aunque haya barreras a su instrumentación. Para los primeros los frenos provienen de los estados que no aceptan por completo las nuevas reglas; para los segundos los obstáculos al "auténtico" federalismo, se deben a los sedimentos centralistas y a la pervivencia de los mecanismos financieros del régimen priista.²⁶ Estos autores coinciden con ideas que Tatro expone con mayor claridad: que sólo un gobierno vigoroso, con altos grados de legitimidad, pudo embarcarse en un movimiento que, al menos en apariencia, contradecía la tendencia histórica centralista.²⁷ Quien parece estar fuera de foco es Noriega. Ella aduce un "retiro del Estado" en un gobierno que fue resuelto en proponer una reforma en la educación que deja pocos espacios para la acción fuera del Estado.²⁸

Para quienes no ven el mundo desde el Distrito Federal, el Acuerdo es de otra naturaleza; no es federalista y, para algunos, ni siquiera descentralizador. Mejía Aya-la, en Nuevo León y Loera y Sandoval, en Chihuahua, coinciden en que antes del Acuerdo, los gobiernos locales tenían mayor autonomía. Ambos estudios examinan la supervivencia de los dos antiguos subsistemas, sin posibilidades de fusión, por mas que se hubiera planteado como un propósito estratégico del Acuerdo. Es más, si antes no había conflictos entre secciones hermanas del SNTF —o se mantenían discretos—, después del Acuerdo se desató la competencia entre ellas por poder, presugio y grados de control.

Rosario Rogel llega a la misma conclusión. Con base en el análisis de la literatura, la revisión de documentos, leyes, reglamentos y entrevistas a profundidad con protagonistas destacados, narra la historia, examina las condiciones políticas y estudia la situación social del estado de México.²⁹ Para ella, la autoridad local dispone de poca capacidad de decisión, no tiene poder, no determina el presupuesto ni a quien se le asignan las plazas, y ni siquiera nombra a la mayoría de los funcionarios del sector educativo local: las instituciones del gobierno están colonizadas por los intereses de los sindicatos. La separación entre los sistemas estatal y federalizado es radical. Los trabajadores del primero no aceptan la representación del SNTF y su organización lo rebasa en poder y presugio en el estado.

²⁶ Latapi y Ulloa otorgan peso a la equidad entre los estados en lo que ellos llaman el federalismo auténtico; sólo se empatienta con las concepciones del PAN en el lenguaje.

²⁷ Aunque la legitimidad de origen (rousseauiana) del gobierno de Carlos Salinas de Gortari siempre estará en duda, la de ejecución (weberiana) ya la había conseguido por medio de la acción gubernamental. La prueba de ello pudiera ser que el PRI ganó con amplio margen las elecciones de 1991.

²⁸ Margarita Noriega Chávez, *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización. El caso de México, 1982-1994*, México, Universidad Pedagógica Nacional y Plaza y Valdés, 2000, p. 121. Ella utiliza un oxímoron para examinar su punto: "éxito fallido".

²⁹ Rosario Rogel, *Los laberintos de la descentralización educativa*, México, Gernika, 2004.

El ensayo de Ruiz Cervantes plantea que en Oaxaca no se reprodujeron los conflictos debido a los orígenes de los maestros, todos eran federales. Ahí no hay que fusionar sistemas distintos ni homologar tabuladores. El conflicto se debió a la beligerancia de la sección 22, que después de su gesta por la democracia sindical retornó a los hábitos del corporativismo, con una retórica renovada, aunque algunos de sus dirigentes quisieron mejorar la educación. Las relaciones de poder favorecen desde entonces al sindicato, el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) es una institución débil, con dificultades para estructurar políticas coherentes y rehén de las movilizaciones sindicales.

Ruiz Cervantes, aunque no fuera su intención, muestra cómo los disidentes se apropian de ciertos símbolos —democracia, igualdad y otros cercanos al magisterio— para hacer política y promover sus intereses; y como en el camino restaban legitimidad al gobierno local, que casi había abandonado el campo de batalla. En cambio, en Chihuahua la guerra de símbolos estaba en su apogeo durante el gobierno de Barrio. Los sectores sindicales apelando a las tradiciones del normalismo, al discurso de lealtad al artículo 3, a la historia nacional y las gestas heroicas de los maestros. En tanto que el gobierno reclamaba su derecho a ser el rector de la educación apoyado en el voto ciudadano y sus propósitos de obtener “calidad total” en la educación. El ataque del gobierno de Barrio contra los comisionados sindicales, *aviadores* y puestos fantasmas recurría a la ciudadanía para ganar legitimidad, pero la respuesta de las secciones, sus marchas y cercanía con las clases populares, le restaban a su legitimidad de origen.

Los conflictos estatales no se resuelven donde surgen porque, según Rodríguez, Tatto y Gómez, los gobiernos de los estados no tienen poder suficiente para enfrentar al SNTE y sus secciones. Pareciera que el gobierno federal apostaba a descentralizar el conflicto, pero sin otorgar potestad a los estados para que pudieran resolverlo y, por esa vía, recentralizar —como dice Gómez— el poder.

En concordancia con Mejía, Rodríguez concluye que los cambios institucionales que el Acuerdo provocó, significan dos cuestiones en el ámbito local: una reafirmación de la centralización del poder y una saturación administrativa y técnica para las autoridades locales. La transferencia del centro a los estados incluyó absurdos burocráticos. El análisis que hace Gómez acerca de cómo se transfirieron los servicios en Jalisco es ilustrativo. El gobierno federal recomendó la creación —al igual que en otras entidades— de una institución descentralizada para encargarse “de manera temporal” de administrar las relaciones laborales y las escuelas transferidas: Organismo para la Integración Administrativa y Operativa de los Servicios de Educación Básica y Normal del Estado de Jalisco (Osej). Mas esos “organismos temporales” se transformaron en permanentes, se institucionalizaron, sin resolver la separación. Es como si un devoto de Kafka se hubiera hecho cargo del diseño institucional.³⁰ En este libro se coincide con esa tesis.

³⁰ Los relatos y novelas de Kafka son más que críticas y burlas a los regímenes burocráticos, son introspecciones de una mentalidad compleja, de un hombre enfermizo que evitaba el matrimonio y que se sentía atrapado en una red de relaciones familiares y sociales. Además, miembro de una comunidad

Por esas razones, para ciertos actores políticos, la llamada federalización educativa agregó problemas a la educación nacional en lugar de ayudar a zanjar los que existían. Para otros, el nuevo federalismo es un recurso retórico sin sustancia.³¹ En la literatura internacional crece el debate acerca de la descentralización educativa —sus orígenes, significado y consecuencias—, mas no hay deliberaciones sustantivas sobre el federalismo. Ello tal vez porque resulta irrelevante para otras experiencias. No lo es para México por la carga simbólica y propagandística que adquirió esa palabra.

EL FEDERALISMO

Como afirma Josefa Zoraida Vázquez, hay casi tantos federalismos como autores que tratan el asunto; el concepto no es uniforme y tiene múltiples significados. De acuerdo con Levi, el federalismo se entiende de dos maneras. La primera como una técnica de organización constitucional y la segunda como una aspiración, como una ideología comparable a otros ismos, como el socialismo y el liberalismo. En el segundo sentido, el federalismo en esencia significa libertad y al mismo tiempo orden y gobierno. En ambos conceptos subyace la idea de asociación voluntaria de varias entidades (estados, provincias, cantones) para formar un gobierno nacional u organizar un Estado que se encargue de las funciones que son comunes: emisión de moneda, defensa nacional, representar al país ante el exterior, arbitrar entre conflictos entre dos o más estados, pero sin que las instancias asociadas pierdan autonomía ni el gobierno local se considere subordinado al nacional.³²

En las dos acepciones del federalismo, el gobierno central tiende a ocupar cada vez mayores espacios políticos y económicos y a restringir la autonomía de las entidades que lo forman, en especial respecto a las cuestiones fiscales y de seguridad. Las partes de la federación se componen de un territorio, población, instituciones económicas y sociales, así como de una cultura propia. Algunas federaciones se caracterizan por tener diversas nacionalidades en su país; por ejemplo, Canadá (anglosajones y quebequeses), Bélgica (flamenos y valones) o la desaparecida Yugoslavia. Para algunos tratadistas, la España postfranquista y sus regiones autónomas forman una federación multinacional.³³

discriminada y de una familia eslava en cuanto a seguimiento de la ortodoxia judía. Su novela, *El proceso*, Madrid, Catedra, 1997 (traducción y estudio introductorio de Isabel Hernández), es el prototipo de la obra kafkiana de crítica a la burocracia. En *La muralla*, Kafka evocó el simbolismo de la "Suprema Conducción" y relata cómo miles de hombres, campesinos en su mayoría, que desde niños habían sido educados para ello, consuruyeron la muralla china sin saber qué hacían, ni su propósito; ni siquiera los mandarines sabían de qué se trataba. Cf. Franz Kafka, *La muralla*, Madrid, Alianza, 1983.

³¹ En varias entrevistas que realicé a secretarios de educación y dirigentes de secciones sindicales, entre 1998 y 2001, estas cuestiones salieron a flote. Barba y colegas arguyen algo similar.

³² Lucio Levi, "Federalismo" en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1981, pp. 681-694.

³³ Cf. Ferran Reguejo, "La acomodación 'federal' de la plurinacionalidad: Democracia liberal y federalismo en España", en Enric Fossas y Ferran Reguejo (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional: El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Trota, 1999, pp. 303-344.

Con el fin de ordenar la discusión del federalismo como técnica de organización política, los conceptos que lo definen, las fuentes de su legitimidad, la disposición del poder y las instituciones que lo conforman, es conveniente recurrir al tipo ideal weberiano. Sin presumir que todas las concepciones se reduzcan a ellos, es posible considerar tres tipos fundamentales. Primero, el federalismo clásico, que se apoya en ideas, aspiraciones y en poner en práctica esa ideología de orden y libertad que reclama Levi. Segundo, el federalismo ficción que se constituye en el orden legal pero es casi inexistente en la práctica. Tercero, el *nuevo* federalismo, que es una revisión del federalismo clásico y que persigue dotar de eficacia a la acción gubernativa.

El federalismo clásico

Este tipo de federalismo representa la unión de varias entidades políticas que se asocian por intereses comunes. Éstas delegan ciertas actividades a un gobierno central; es una delegación de la periferia al centro, contraria al tipo de delegación de autoridad que definió Hobbes.³⁴ En su arreglo constitucional, la *soberanía* de las partes se mantiene, es la fuente de un sistema legal que fundamenta derechos y responsabilidades de las entidades, así como las relaciones entre ellas y el gobierno nacional. Hay una difusión del poder distribuida en diversos órdenes de gobierno y jurisdicciones delimitadas, tanto en los aspectos políticos, cuanto legales y judiciales.³⁵

Las instituciones políticas de las partes son similares, pero con funcionamiento autónomo. La Constitución y las leyes de las entidades que constituyen la federación guardan cierta uniformidad, pero hay amplios márgenes de independencia para legislar las cuestiones locales. El poder judicial se distribuye de acuerdo con ese mismo diseño constitucional y es el árbitro de las controversias entre las partes y los poderes constituidos. Las relaciones entre las regiones son simétricas y asimétricas. En el primer caso la simetría se expresa en la igualdad formal de cada una de las partes: derechos similares, representación pareja en los parlamentos nacionales por región y en proporción al número de habitantes. La asimetría (y por eso la asociación) se da en los aspectos de territorio, población, economía y cultura.

La legitimidad del sistema federal clásico es de origen, por ser una asociación voluntaria, y es de ejercicio, porque se respeta la división de poderes. La pertenencia a la federación garantiza cierta protección de las partes; por eso se arguye que la federación es una conveniencia política.³⁶ La legitimidad social se da por el sentido

³⁴ Cf. Thomas Hobbes, *Leviathan*, Harmondsworth, Penguin, 1968. Hay edición en español.

³⁵ Véase a Ferry Landay, "The Federalist Society: The Conservative Cabal That's Transforming American Law", en *The Washington Monthly* (marzo, 2000), pp. 15-28.

³⁶ Charles D. Tarlton, "Simetría y asimetría como elementos del federalismo: Una especulación teórica", en Fossas y Requemo, *op. cit.*, p. 33.

1. E
de
ció
Pa
po
me
sec
rej
tic
me
la
ni
se

El

La
crá
ga
les
yl
gr
su
en
da
co

au
ter
ob
su
El
me
Ma
tra
y s

ma
Cf.

(ot

PP

de pertenencia y orgullo nacional, por la aceptación clara de ser parte de la federación y por la igualdad de derechos de los ciudadanos.³⁷

Aun en el federalismo clásico hay debates acerca de la legitimidad del poder. Para algunos autores, como Levi, el federalismo se asocia con la idea de la soberanía popular y sus representantes, no tanto con la democracia; para otros, el federalismo, la democracia y el liberalismo político tienen una asociación histórica. En consecuencia, el poder legítimo emana de las elecciones y otras formas de democracia representativa. No obstante, en la historia hay casos de estados unitarios democráticos y estados federales autoritarios. Para algunos el federalismo, antes que la democracia, tiene el propósito principal de proteger la soberanía del individuo contra la coerción política.³⁸ Este federalismo no se puede encontrar en su forma pura en ninguna parte del mundo, aunque hay ejemplos que en algún momento histórico se acercaron al tipo ideal: Suiza y Australia, por ejemplo.

El federalismo ficción

Las aristas más importantes del federalismo clásico florecieron en sociedades democráticas liberales; pero el avance del capitalismo, la creación de monopolios y la organización e influencia de la clase obrera, debilitaron las instituciones convencionales de la democracia y los arreglos federales. Después de la segunda guerra mundial y la consolidación de lo que se denominó el "Estado benefactor", los intereses de los grupos, las clases sociales y las regiones comenzaron a ser mejor representados por sus dirigentes y menos por funcionarios electos. El Estado nacional se transformó en el agente más dinámico del desarrollo y en unas décadas subordinó a las entidades políticas subnacionales. Este modelo de organización política se denominó corporativismo.

Según Schmitter el corporativismo es lo opuesto al pluralismo democrático, aunque no tenga una esencia autoritaria. En sus palabras, es "un sistema de intermediación de intereses, donde un número limitado de grupos no competitivos obtienen licencia [o son creados] por el Estado, que les otorga un monopolio en sus categorías respectivas a cambio de controlar a su liderazgo y sus demandas".³⁹ El Estado nacional sustituyó a las partes, obtuvo un poder hegemónico tanto en la modulación de la economía, como en la política práctica. Como lo había previsto Max Weber, el control del aparato de Estado por una burocracia profesional se transformó en un fin en sí mismo, con la consecuente reducción de la sociedad civil y sus instituciones.⁴⁰ El centralismo burocrático devino en la regla, la soberanía de

³⁷ En Canadá la asimetría de Quebec hace que los ciudadanos francófonos tengan más derechos formales que el resto de los ciudadanos; para ellos el orgullo nacional reside en la provincia, no en el país. Cf. Charles Taylor, "Valores compartidos y divergentes", en Fossas y Requeno, *op. cit.*, pp. 37-68.

³⁸ James M. Buchanan, "Federalism and individual sovereignty", en *The Cato Journal*, vol. 15, núm. 2-3 (otoño-invierno), 1995-1996, p. 5.

³⁹ Phillip C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism", en *Review of Politics*, vol. 36, núm. 1 (1974), pp. 93-94. Traducción libre.

⁴⁰ Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1964, pp. 744-745.

los estados, provincias, departamentos o cantones pasó a ser un instrumento retórico que, además, se utilizaba poco para no generar ilusiones regionales.

Sin embargo, como sucedió en México, los arreglos constitucionales casi no variaron. Dado que había crecimiento económico, ampliación del empleo, protección social para el movimiento obrero y garantías de utilidades para los empresarios, la legitimidad del régimen corporativo no se puso en duda durante décadas. El ejercicio del poder era centralizado, las instituciones nacionales rebasaban a las regionales; se ignoraron las demandas locales y el sistema político resultó funcional al capitalismo de monopolio. Las relaciones horizontales entre las entidades de una federación perdieron dinamismo; el poder judicial dejó de ser el árbitro porque el corporativismo demandaba un "ejecutivo fuerte". Las relaciones entre las partes de la federación eran simétricas en la letra de la ley y en la coherencia administrativa; la organización política se parecía más a la de un estado unitario que a la de uno federal. El orden señoreaba a la libertad.

Incluso, críticos de izquierda calificaron a las instituciones del corporativismo como promotoras del "colonialismo interno", donde el jefe del Estado, dominaba (en el sentido de subordinación burocrática) a los otros poderes y las regiones. Desde el punto de vista del poder social, las corporaciones (partidos políticos, sindicatos, escuelas, instituciones públicas) fueron los elementos principales de la cohesión social y sus representantes tuvieron preponderancia por sobre la autoridad territorial. En ese sistema político, el federalismo no se borró de la Constitución, pero pasó a segundo plano, el centralismo burocrático minó los principios de rendición de cuentas a la sociedad; políticos y funcionarios eran responsables ante el centro, en especial ante el Ejecutivo federal.

La ideología de la Revolución mexicana descansó en un sistema político corporativo extremo, donde las relaciones de poder se dirimían en el PRI, bajo el arbitrio último del presidente en turno. Los "sectores" sociales, las organizaciones empresariales y los grandes sindicatos, aceptaban el pacto corporativo, centralista y autoritario.⁴¹ El federalismo era ficción.

El federalismo se transformó en un símbolo, a veces incómodo, no en una realidad política. No obstante, el auge del Estado de bienestar llegó a su ocaso, las crisis económicas y la falta de recursos fiscales que repartir, erosionaron su legitimidad. El centralismo comenzó a ser cuestionado.⁴² La ideología neoliberal, a veces combinada con un discurso libertario, planteó la alternativa en lo económico, lo político y lo social. En cuanto a la organización política, las fuerzas neoliberales conformaron el nuevo federalismo.

⁴¹ Cf. Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución mexicana*, México, Era, 1973.

⁴² Cf. James O'Connor, *The Corporations and the State: Essays on the Theory of Capitalism and Imperialism*, Nueva York, Harper and Row, 1974.

El nuevo federalismo: Los orígenes

De acuerdo con Conlan, fue Richard Nixon quien comenzó las reformas conservadoras o neoliberales en Estados Unidos; su propósito era claro: reducir el papel y acciones del gobierno nacional y *devolver* a los estados facultades que los gobernadores y las élites habían arrebatado. "Mientras más alejado está el gobierno de la soberanía local sobre los impuestos, gastos y rendición de cuentas estaban sembradas en la historia de Estados Unidos, así como el valor del individuo y la participación de las organizaciones civiles en la política. Las reformas para reducir el poder del centro fueron bienvenidas por los gobiernos estatales. El fundamento ideológico era de diferente naturaleza: había que fortalecer la economía de mercado, eliminar regulaciones que lo hacían perder agilidad y privatizar los servicios públicos no estratégicos. En suma, la ideología neoliberal.

La parte medular estaba en la reforma administrativa. Se trataba de que las relaciones intergubernamentales fueran más fluidas, reducir la burocracia federal, transferir facultades recaudatorias a los estados y a los condados. El ataque contra la burocracia central tuvo efectos que legitimaron la política del nuevo federalismo, las relaciones horizontales entre los estados fueron más prontas y la idea de que el gobierno era más eficaz se reproducía con fuerza. También hubo una fiebre privatizadora, se descentralizaron muchos servicios públicos, el arreglo fiscal favoreció a los gobiernos locales y el sistema de transferencias fue más transparente. Con todo y que la Constitución no sufrió modificaciones, se dio una revisión a la idea del federalismo histórico de Estados Unidos. La noción de soberanía de los estados no desapareció, pero empezó a tener más peso la idea de colaboración. Palabras tales como interdependencia, cooperación, transferencia y relaciones horizontales llenaron los discursos políticos.

La fuente partisana tenía como propósito último recuperar la credibilidad del Partido Republicano, desmontar las instituciones que crearon los demócratas desde los tiempos del *New Deal*. Para ello, el nuevo federalismo debía brindar mayor

⁴³ Citado por Timothy Conlan, *From New Federalism to Devolution: Twenty-Five Years of Intergovernmental Reform*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1998, p. 11 (traducción libre). En este libro y en la "Introducción" del de David A. Stockman, *The Triumph of Politics: Why the Reagan Revolution Failed*, Nueva York, Harper and Row, 1986, son las fuentes en que me apoyo para esta sección.

va-
ec-
sa-
las.
las
nal
ma
el
de
iva;
mo
mo
del control de las comunidades (*Community control*) fueron aceptados incluso por grupos radicales y liberales. Las fuentes de su legitimidad eran remotas, la idea de la soberanía local sobre los impuestos, gastos y rendición de cuentas estaban sembradas en la historia de Estados Unidos, así como el valor del individuo y la participación de las organizaciones civiles en la política. Las reformas para reducir el poder del centro fueron bienvenidas por los gobiernos estatales. El fundamento ideológico era de diferente naturaleza: había que fortalecer la economía de mercado, eliminar regulaciones que lo hacían perder agilidad y privatizar los servicios públicos no estratégicos. En suma, la ideología neoliberal.

eficacia gubernativa, estar cerca de las comunidades y ofrecer prosperidad para las ciudades y los ciudadanos. Incluso, durante su primera campaña presidencial, Ronald Reagan prometió abolir el Departamento de Educación, que se había creado al final del gobierno de James Carter.⁴⁴

El nuevo federalismo cumplió muchas de sus metas, se descentralizaron programas, se redujo el papel regulador del gobierno central, disminuyó la burocracia federal, las reformas legales legitimaron la acción y el neoliberalismo se consolidó como la ideología oficial del gobierno estadounidense. Otras metas sólo se consiguieron en parte, como la idea de privatizar la educación pública, como lo proponían los ideólogos neoliberales, pero avanzaron en algunos estados al impulsar el sistema de *Vouchers*.⁴⁵

El nuevo federalismo fue una ideología triunfante y se reprodujo en otras latitudes, como en su tiempo el federalismo clásico. Su retórica y símbolos calaron fuerte en México; aunque no se cite a los autores originales.

Política o administración pública

Para muchos la idea del federalismo clásico ya no es aplicable a las sociedades contemporáneas, a la globalización y al poscapitalismo; la soberanía ya no se puede pensar ni ejercer como se la imaginaron en los siglos XVII y XVIII. Para ellos, el nuevo federalismo brinda perspectivas de libertad y orden; la colaboración entre los gobiernos y no la soberanía es lo que debe predominar en las relaciones intergubernamentales.

EL FEDERALISMO MEXICANO

El federalismo constitucional mexicano es un cúmulo de normas que se contradicen entre sí, que encierran dosis de ambigüedad que hacen que el gobierno central represente un papel de primer orden y los mandos locales se subordinen a las instrucciones del centro, a pesar de que se supone que los estados son soberanos. El arreglo constitucional es barroco porque en él cabe todo. Lo mismo evoca nociones del federalismo clásico que fundamenta rasgos del corporativismo: “en buena medida [el centralismo político], resulta del cumplimiento de un conjunto de

⁴⁴ Reagan creía que ese Departamento extendería el alcance del gobierno federal en asuntos que él pensaba deberían ser incumbencia exclusiva de los gobiernos locales y los estatales. Diane Ravitch, “The Test of Time”, en *Education Next*, vol. 3, núm. 2 (primavera de 2003), p. 34.

⁴⁵ El sistema de *Vouchers* lo propuso el economista Milton Friedman y sigue siendo objeto de debate en Estados Unidos. Consiste en otorgar “bonos” a los padres de los niños para que los cambien por colegiaturas en escuelas privadas o públicas, según su elección. Quizá los mejores exponentes de la ideología privatista en la educación la expresaron John E. Chubb y Terry M. Moe, en su *Politics, Markets and American Schools*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1990.

disposiciones constitucionales que permiten la concentración, la centralización y la irresponsabilidad del poder".⁴⁶

El artículo 39 de la Constitución afirma que la soberanía "reside esencial y originariamente en el pueblo". El artículo 40 señala "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior. Pero unidos en una Federación." Según la letra del primer artículo, el pueblo transfiere su soberanía, la capacidad de decidir, a su representación (que se supone es la Cámara de Diputados), pero los estados son también soberanos y, al menos por lo que se deriva del artículo 40, esa soberanía en realidad les pertenece a ellos y no al pueblo.

El artículo 115 afirma que: "Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...".

De tal manera que en México existen dos ámbitos jurisdiccionales que afectan a los ciudadanos: el federal y el estatal; pero tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.⁴⁷ Lo cual es un indicador de la ambigüedad de la Constitución mexicana respecto a la división de poderes vertical. No se diga en la división de poderes horizontal. Se supone que la composición del Senado de la República era garante del pacto federal ya que se elegían dos senadores por cada estado. Con la reforma al artículo 56 de la Constitución, en 1996, ya hay 124 senadores, 32 de los cuales son de representación proporcional. La reforma sirvió bien a las burocracias de los partidos políticos, pero violentó la idea de la equidad en la representación de los estados y la armonía del pacto federal.

Para no dejar espacios vacíos en esta concepción barroca, tratándose de educación, la fracción XXV del artículo 73, asienta que el Congreso federal tiene facultades para:

establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica [...] así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación [sic], los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.⁴⁸

⁴⁶ Ignacio Marván Laborde, "Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México", en *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1 (1997), p. 150.

⁴⁷ Nótese que uso órdenes y no niveles, ya que del texto constitucional no se deriva ningún principio de jerarquía entre esos gobiernos. Cf. Enrique Aguirre Saldivar, *Los retos del derecho público en materia de federalismo: Hacia la integración del derecho administrativo federal*, México, UNAM, 1997, p. 74.

⁴⁸ Con ironía Daniel Cosío Villegas comentó a comienzos de los setenta: "O sea que la Constitución pensó convertir al Congreso en toda una secretaria de Educación Pública y Bellas Artes. Sobre decir que en los cincuenta y cuatro años que tiene de vida la Constitución, el Congreso jamás ha creado o dirigido una sola escuela u observatorio, y que el Ejecutivo no ha vaciado un momento siquiera en moverse por su propia cuenta en esa materia sin consultar al Congreso." Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1973, pp. 23-24.

El arreglo constitucional mexicano falla en cuanto a claridad y congruencia, dos de las características que, según Elster, deben tener las constituciones.⁴⁹ No obstante, la Constitución guarda concordancia en cuanto al centralismo, al establecer las facultades del Congreso de la Unión para unificar y coordinar la educación en toda la República (artículo 3, fracción VIII). Según el texto del artículo 73, el Congreso tiene la autoridad de establecer escuelas, entonces niega facultades a los poderes ejecutivos de cada estado. El Congreso federal dicta leyes para fijar las aportaciones económicas a la educación de estados y municipios. Lo que contradice las capacidades de las legislaturas locales y en la práctica elimina la soberanía de los estados para organizar su régimen interior. Si el Congreso, de acuerdo con el artículo 3, va a unificar la educación, no queda claro qué es lo que se va a coordinar, si ya está unificada. González Schmal apunta:

La fracción XXV del artículo 73 no demarcó el área de autonomía de los estados. El vasallaje de estos últimos, que lo reciben todo a discreción de la Federación [se refiere al gobierno central], aparece más humillante si se mira la facultad del Congreso al señalarles aportaciones económicas con que deben contribuir al servicio público de la enseñanza mediante lo cual la Federación interviene arbitrariamente en los presupuestos de los estados.⁵⁰

La confusión acerca del nuevo federalismo educativo, crece debido a definiciones arbitrarias. Por ejemplo, el federalismo centralizador —que es una antinomia—, en contraste con el federalismo descentralizador, que sería un pleonismo.⁵¹

El *nuevo federalismo educativo*, en consecuencia, podría definirse como la expectativa de construir un sistema nacional unificado, 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 de la LGE). Ésta es también una aspiración que pone el énfasis en la búsqueda de la equidad aunque no esté implícita en el orden federal. El propósito último, que agrega más ambigüedad, se expresó 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.”⁵²

Desde la firma del Acuerdo quedó de manifiesto uno de los obstáculos a la denominada federalización educativa (en sentido estricto federalizar debería ser al revés, la unión de los diferentes y no la separación de la unidad): el reconocimiento del

⁴⁹ Jon Elster, “Introducción”, en Jon Elster y Rune Slagstad, *Constitucionalismo y democracia*, México, FCE, 1999.

⁵⁰ Raúl González Schmal, “El federalismo educativo”, en Luis Morfín *et al.*, *Comentarios a la ley general de educación*, México, Centro de Estudios Educativos, 1995, p. 95.

⁵¹ Véase por ejemplo, a Marcello Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México, 1993, tercera parte.

⁵² Secretaría de Educación Pública, *Artículo 3 y ley general de educación*, México, SEP, 1993, p. 40.

SNTE como sindicato nacional y administrador único de las condiciones generales de trabajo. El gobierno federal transfirió a los estados las relaciones laborales, junto con las plazas y la administración del sistema, preservó para sí la negociación de los salarios de los trabajadores de la educación con el SNTE, dejando que los estados y las secciones del sindicato negocien *como* distribuir las prestaciones. La injerencia en los asuntos locales no puede ser mas directa, en detrimento del supuesto orden federal.

El incremento de salarios afecta los presupuestos estatales pero no se toma en cuenta a las legislaturas locales, las que deben aprobar en diciembre los gastos del año siguiente. La intención es fiscalizar a los estados y que éstos colaboren con su "avasallamiento", como diría González Schmal. En consonancia con ese nuevo federalismo, la Ley General de Educación, establece, en el artículo 25 que:

Los recursos federales recibidos para ese fin [financiamiento a la educación] por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad [...] El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, *el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos* (cursivas mías).⁵³

En ese federalismo barroco todo es posible. Ahora ya no es el Congreso federal, sino el Poder Ejecutivo central el encargado de fiscalizar a los estados, pasando por encima de su hipotética soberanía. El arreglo institucional es confuso, pero su cabida para las relaciones horizontales. La Constitución contiene párrafos bellos acerca de la soberanía, pero en otros artículos (el 73, por ejemplo) y en la LGE se niega ese precepto. Si la ley es inextricable, sus consecuencias conducen a prácticas kafkianas en la administración de la educación.

Por vocación histórica y la aspiración a la concentración del poder, el centralismo burocrático mexicano es vigente y se niega a morir; pero si los estados fueran en verdad soberanos le restarían poder al centro. Para evitar esa eventualidad el gobierno del presidente Salinas —emulado por los de Zedillo y Fox— recurrió al nuevo federalismo y los símbolos que no afectan el poder de la alta burocracia central.⁵⁴ Por conveniencia, el gobierno, calló el origen estadounidense de la consigna y las afinidades con el discurso neoliberal.

⁵³ En 2002, en un debate sin mucha reflexión, el Congreso federal modificó parte de este artículo y obliga al Estado a canalizar al menos el 8% del Producto Interno Bruto al gasto en educación. Los intereses político partidistas del PRI y el PRD y los de la burocracia del SNTE quedaron satisfechos. Es fácil pronosticar que la norma será imposible de cumplir.

⁵⁴ A lo largo de 2002, los gobernadores del PRI y del PRD comenzaron a protestar por los recortes fiscales que la SHCP hizo a sus estados. Se formó la Conago (Confederación Nacional de Gobernadores) con el fin de negociar con el gobierno federal las nuevas ordenanzas del "federalismo fiscal"; es decir, la distribución de los recursos. Parte del discurso de esos gobernadores (con excepción quizá del de Zacatecas, Ricardo Montreal), que antes no lo mencionaban, rescata ideas federalistas. No obstante que la Conago es un órgano de presión, la pluralidad y alternancia políticas en los estados y el federalismo que emerjan nuevas relaciones horizontales entre las entidades federales y se modifiquen las

Versión autóctona del nuevo federalismo

El Partido Acción Nacional propone una discusión acerca del *Auténtico federalismo* que, en contraste con Latapí y Ulloa, sí define sus alcances. Empero, esa noción no es relevante para este estudio ya que pone el acento en fortalecer a los municipios en detrimento del poder de los estados. También porque confunde a la democracia y el municipio libre con el federalismo, que están emparentados pero no son lo mismo.⁵⁵

El nuevo federalismo formó parte del discurso del gobierno del presidente Zedillo y trascendió al del presidente Fox.⁵⁶ Ese discurso, siguiendo a Foucault, ofrece elementos de verdad y con ello legitima la acción política del gobierno si alcanza ciertas realizaciones. El nuevo federalismo acentúa el concepto de concurrencia —o coordinación— de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal para la prestación de un servicio público.

El nuevo federalismo se identifica también con la noción de la descentralización en tres sentidos. Primero, la transferencia de servicios públicos conforme a una división territorial; segundo, la cesión o delegación de funciones y recursos de un orden de gobierno a otro, y, tercero, la transferencia de facultades y autoridad para tomar ciertas decisiones y ejecutar programas. Estos tres tipos de descentralización deben funcionar en el marco de una coordinación general con el fin de preservar la unidad nacional.

Se podría decir que buena parte del devenir de México es la historia de su centralización política, económica y cultural. La burocracia federal —que fue la quintaesencia del centralismo y el autoritarismo— es ahora la principal promotora de la descentralización y del nuevo federalismo. Con ello aspira a legitimar la acción política del gobierno central, antes con el PRI, y después del 2000, con el PAN. Pero sin perder el control de la educación, como se expresa con claridad en la LGE. Para entender el punto, es preciso examinar los modelos teóricos de la descentralización educativa.

LA DESCENTRALIZACIÓN

El concepto de descentralización contempla ambigüedades y aun contradicciones. En la literatura y en los análisis de situaciones concretas se usa el vocablo de diferente manera. Una tipología ideal acaso ayude a comprender mejor el fenómeno y sirva para explicar el modelo mexicano.

relaciones verticales tradicionales. No hay certeza respecto a su desenlace. La información proviene de la lectura de la prensa diaria; no conozco ningún trabajo académico que trate este punto.

⁵⁵ Cf. Gabriel Jiménez Remus, "Auténtico federalismo y municipio libre: Demandas históricas de Acción Nacional", *Revista del Senado de la República*, núm. 1 (s/f, tal vez 1995), pp. 27-32.

⁵⁶ Véase una síntesis de los discursos del presidente Zedillo respecto a este tema en la misma publicación de la nota anterior, así como muchos artículos en ese y otros ejemplares.

L
quie
hecl
y se
divis
fine
un a
mar

Legi

Los
der,
prop
polí
fin c
tran
cent
artic
leci
dele
quis
insti
con
L
desc
refo
Aml
tral
no p
edu

57

cuen

58

regra
gram

59

A. Pe
tiva",

60

maes

2000

Appr

593-

La variedad de sentidos y propósitos de la descentralización ha provocado que quienes se ocupan de la cuestión desarrollen taxonomías para confrontar fines y hechos, modelos y tendencias. Todas las clasificaciones tienen cierta racionalidad y se construyen para dar respuesta a preguntas de investigación. La primera gran división en las concepciones acerca de la descentralización se da con relación a sus fines: política, jurídica y administrativa. Como sentenció Weber, el tipo ideal es sólo un artificio analítico; un proyecto concreto puede perseguir fines políticos, legítimarse por la vía legislativa y generar efectos en la administración.⁵⁷

Los fines de la descentralización política se encauzan a la redistribución del poder, a otorgar mayores grados de autonomía a las entidades subnacionales y a la propensión a legitimar al Estado.⁵⁸ Diversos autores conciben la descentralización política como una respuesta a la crisis de legitimidad del Estado central que, con el fin de mantener el poder, ofrece concesiones a los gobiernos regionales, así como transferencias de recursos y facultades. Un propósito conexo a este tipo de descentralización, es que provee mecanismos e instituciones políticos regionales —en articulación con los nacionales— para administrar el conflicto, mediar el fortalecimiento de las autoridades locales.⁵⁹ No obstante, hay diferencias entre poder delegado —del centro a la periferia— para restablecer legitimidad y el poder conquistado desde las regiones. El poder delegado no tiene raíces, en consecuencia, las instituciones locales son débiles y el centro mantiene el control político. El poder conquistado genera instituciones que se arraigan en la vida comunitaria.

Los casos argentino y mexicano pudieran catalogarse como ejemplos de una descentralización desde el centro para recuperar una legitimidad erosionada. Las reformas institucionales y de la educación argentina y mexicana parecen gemelas. Ambas empiezan en los noventa; en los dos países es un proyecto del gobierno central que mantiene la dirección política y normativa, y en ambos los gobiernos locales no poseen los mecanismos apropiados ni la tecnología del poder para controlar la educación. En Argentina hubo una descentralización del gasto, en México no.⁶⁰ El

⁵⁷ Es el caso en México. Primero se suscribió un pacto político, después emergió la LCE y tuvo consecuencias en las instituciones y la administración del servicio.

⁵⁸ Jon Langlo, "Formas de descentralización y sus implicaciones para la educación", en Miguel A. Pereyra et al. (comps.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*, Barcelona, Pomares-Corredor, 1996, pp. 169-207; y Hans Weiler, *op. cit.*

⁵⁹ Ulf P. Lundgren, "Formulación de la política educativa: Descentralización y evaluación", en Miguel A. Pereyra et al., *op. cit.*, pp. 395-414; Hans N. Weiler, "Enfoque comparado en descentralización educativa", en Miguel A. Pereyra et al., *op. cit.*, pp. 208-233.

⁶⁰ Eschebá Cocorda, *Los determinantes institucionales y federales de la reforma educativa argentina*, tesis de maestría en gobierno y asuntos públicos, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México, 2000; Diana Rhoten, "Education Decentralization in Argentina: A Global-local Conditions of Possibility Approach to State, Market, and Society Change", *Journal of Education Policy*, vol. 15, núm. 6 (2000), pp. 593-619.

caso de Argentina comprende la dispersión sindical.⁶¹ El poder delegado es precario; incluso, puede ser ficticio.

En cambio, reformas descentralizadoras motivadas desde las regiones, como en las Filipinas, España o Sudán, tienen su asiento político en movimientos separatistas poderosos —incluso con amenazas de secesión— que demandaron y obtuvieron mayores grados de autonomía. Las autoridades centrales cedieron poder real, con el fin de convencer a los grupos secesionistas moderados de permanecer en el marco nacional.⁶² En las Filipinas y España los movimientos regionales —aunque con divisiones políticas internas— arrancaron concesiones al poder central para legitimar la pluralidad lingüística y el nacionalismo cultural (el vasco y el catalán en España, por ejemplo).

La descentralización política y la redistribución del poder no implican el desmembramiento de los sistemas educativos.⁶³ Los órganos centrales se hacen cargo de la regulación nacional, con el fin de tener calificaciones y exámenes semejantes, que permitan la movilidad nacional, el reconocimiento recíproco de los certificados, cambios de personal y una porción del currículum (*the core curriculum*) que permita el establecimiento de estándares nacionales. Empero, hay diferencias en el grado de legitimidad que se puede alcanzar, aun entre estados federales, si la unidad del sistema educativo se promueve desde los gobiernos subnacionales (mayor legitimidad) o se impone desde el centro (legitimidad precaria). Los *Länder* alemanes —los estados federales responsables de la política educativa— representan un caso de centralización reguladora desde la periferia, mediante la Asamblea Permanente de los Ministros de Educación del Estado, y una operación descentralizada de larga historia.⁶⁴ En cambio Argentina y México son paradigmáticos al mantener, aun después de la transferencia, fuertes controles normativos centrales.

La descentralización del poder se defiende desde diversos ángulos. Corrientes populistas de fuerte raigambre, con liderazgos carismáticos y tradiciones y folclor propios, demandan un sistema descentralizado radical, a escala de las comunidades y bajo el control local. Según sus proponentes se persigue que prevalezca la cultura popular, la lengua materna (como en los movimientos de reconstitución del gaélico en Irlanda, el finés en Finlandia y el eusquera en el País Vasco). “El populismo no muestra gran respeto por la escolarización formal, a la que llega a valorar como un simple ornamento cultural. Cuando la escolarización abre una ventana hacia un mundo más grande, debe hacerlo sin alienar a los alumnos respecto de

⁶¹ María Victoria Murillo, “Recovering Political Dynamics: Teachers’ Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico”, *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 41, núm. 1, (primavera de 1999), pp. 30-57.

⁶² Mark Bray, “Control of Education: Issues and Tensions in Centralization and Decentralization”, en Robert F. Arnove y Carlos A. Torres (eds.), *Comparative Education: The Dialectic of the Global and Local*, Lanham, Rosman & Littlefield, 1999, p. 209.

⁶³ Cf. Comisión Económica para la América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura, *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, 1992.

⁶⁴ Hans Weiler, “Enfoques...”, *op. cit.*, p. 213.

sus orígenes."⁶⁵ Las corrientes populistas rechazan la autoridad de expertos, técnicos y profesionales; los maestros deben ser personas sencillas, servidores de la comunidad. La administración de las escuelas recae en instituciones locales, en pequeñas unidades, donde los padres y la comunidad sientan que la escuela es de su propiedad.

A las corrientes democráticas federalistas les interesa también las culturas locales, pero más aún la creación de instituciones políticas. Sus patrocinadores promueven la descentralización educativa con el fin de fortalecer los poderes locales, establecer normas de convivencia política y definir la estructura y contenido de su sistema educativo. Las nociones de autonomía y soberanía son caras a esta perspectiva; el voto ciudadano y otras formas de participación social, le otorgan la legitimidad de que carece el centralismo burocrático. Suiza presenta una forma de este tipo de descentralización política. "Las autoridades cantonales tienen poder para decidir la estructura del sistema, el currículum, el lenguaje y hasta el tiempo que debe emplearse en cada materia en cada grado. El gobierno de la Confederación Helvética no representa un papel en la toma de decisiones."⁶⁶

Las articulaciones de los sistemas educativos de cada comarca se dan por acuerdo federalista entre las partes en igualdad de derechos, como en Alemania, Suiza o (aunque no sea una federación en sentido estricto) en el Reino Unido. El carácter nacional de la educación reside en el establecimiento de estándares, requisitos de titulación y un mínimo de contenidos comunes. La operación descansa en burocracias regionales y se institucionaliza la participación de los padres y otros segmentos sociales. Los democráticas federalistas arguyen que cuando las instituciones locales tienen el poder, los servicios de educación son más eficaces, la autoridad está cerca de las necesidades y, por lo tanto, puede resolver problemas que se presenten.

Los neoliberales son los defensores más decididos de la descentralización educativa. Sus argumentos destacan las cuestiones fiscales, la transferencia de recursos, la rendición de cuentas y la difusión del poder. Estas corrientes muestran una mayor preocupación por la institución de reglas que pongan el acento en la calidad de la educación, la eficacia técnica y la eficiencia en el gasto. Sus abogados piensan que descentralizar la toma de decisiones hará que se escuche más la voz de los "consumidores-votantes" —como designan a los ciudadanos algunos autores— respecto a la calidad del servicio que reciben.

El énfasis economista y tecnocrático es evidente entre los simpatizantes de esta corriente, pero no descarta visiones políticas; éstas se centran en una palabra de moda: evaluación. "Descentralizar no significa reducir la importancia de las autoridades federales ni de comprometer la unidad nacional. Descentralizar significa [para la OCDE] que el centro debe trabajar de manera diferente. Aparte de sus funciones tradicionales en una economía de mercado, el gobierno central debe garantizar el equilibrio entre los diferentes territorios, no sólo mediante la aplicación

⁶⁵ Jon Langlo, *op. cit.*, p. 180.
⁶⁶ Mark Bray, *op. cit.*, p. 212.

de políticas activas [...] sino también mediante la introducción de la información a nivel nacional, así como de sistemas de evaluación en todos los proyectos.”⁶⁷

La evaluación se convierte en el eje mediante el cual se articulan las partes que se descentralizan. En este enfoque la evaluación es una actividad que se deja a los gobiernos nacionales, ese poder debe mantenerse en el centro. Es lo que Neave denomina el Estado evaluador.⁶⁸ Es curioso ver cómo para organismos multilaterales la evaluación que tiene orígenes tecnocráticos, se transforma en un razonamiento para salvaguardar la unidad de las naciones.⁶⁹ La alternativa de la derecha neoliberal pone el énfasis en la libertad de elegir, soberanía individual, mecanismos de mercado y privatización de bienes públicos. Para algunos autores, la privatización es el último grado de la descentralización educativa.⁷⁰

Cuando hay una descentralización política efectiva y una participación del poder, el gobierno central gana grados de legitimidad, en particular si se hace cargo de proyectos que atenúan las disparidades entre regiones ricas y pobres por medio de la política fiscal.

Legitimidad y perfiles formales

La descentralización jurídica se preocupa por establecer un marco legal y certidumbre acerca de las potestades transferidas de un orden de gobierno superior a otro de menor jerarquía. En la ley se pueden encontrar los perfiles acerca de los fines expresos, las implicaciones institucionales y los modos *esperados* de operación. También define la organización burocrática que se establecerá en la porción descentralizada. Si la descentralización política se significa por la distribución del poder la forma jurídica que adquiere delimitará los ámbitos del ejercicio de la autoridad. “Atendiendo al criterio jurídico —establece Ortega— la descentralización se revela como un principio fundamental de organización del Estado, referido a su articulación territorial, al ámbito espacial de validez de sus normas. Significa la coexistencia de una pluralidad de entes con competencias jurídicas delimitadas territorialmente, sujetos a la norma superior o Constitución que rige al Estado.”⁷¹

Las formas jurídicas de la descentralización incluyen *a)* la geografía (competencias dentro de un territorio), que regula las relaciones intergubernamentales entre diversos órdenes de gobierno y, *b)* la función, que arregla los grados de autonomía.

En los estados federales hay diversos grados de autonomía para legislar dentro del territorio subnacional, con sujeción única a los principios constitucionales. Lo

⁶⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Descentralización e infraestructura local en México: Una nueva política pública para el desarrollo*, París, Perspectivas OCDE, s/f, p. 106.

⁶⁸ Véase Guy Neave, “La educación superior bajo la evaluación estatal: Tendencias en Europa Occidental 1986-1988”, en *Universidad Futura*, vol. 2, núm. 5 (otoño de 1990), pp. 4-16.

⁶⁹ Marice Kogan, “Formas de gobierno y evaluación de los sistemas educativos”, en Miguel A. Pereyra, *et al.*, *op. cit.*, pp. 415-423.

⁷⁰ Cf. John Chubb y Terry Moe, *op. cit.*; Geoff Whitty, Sally Power y David Halpin, *op. cit.*

⁷¹ Roberto Ortega Lomelín, *El nuevo federalismo: La descentralización*, México, Porrúa, 1988, p. 6.

que denota que para regular alguna actividad determinada (la educación, verbi-gracia) puede haber tantas leyes y reglamentos como entidades federales. En los estados unitarios no hay legislaciones regionales; la norma nacional acomoda las competencias de las partes. Las relaciones intergubernamentales entre los órdenes de gobierno navegan entre los principios jurídicos de autonomía y unidad. En un sistema federal se acentúa la autonomía jurídica y normativa; en tanto que en los sistemas unitarios predomina la uniformidad de la norma. En el primero hay o puede haber relaciones horizontales dinámicas entre órganos pares; en el segundo prevalece la coherencia vertical.

En América Latina, por ejemplo, la descentralización de la educación en Argentina, que es un Estado federal, otorgó amplios márgenes de autoridad a las provincias para legislar dentro de su territorio. Lo que incluye fijar prioridades, definir la naturaleza de las relaciones laborales, asignar el gasto —lo que generó disparidades en el ingreso de los docentes— y mover o no la participación de los padres de familia y de organizaciones civiles en la educación.⁷⁶

En contraste, la reforma del sistema educativo en un estado unitario como Chile, consistió en la transferencia de la administración de la educación del gobierno nacional a los municipios, a comienzos de los ochenta. El Banco Mundial celebró esta reforma como exitosa por estar cerca de los mecanismos de mercado y fortalecer al sector privado.⁷⁸ No obstante, la imposición de la norma fue arbitraria. El gobierno de Augusto Pinochet designó a los 327 alcaldes de los municipios, ejerció un control político sobre ellos, desmembró a los sindicatos de maestros y no hubo márgenes de autonomía. Con la restauración de la democracia, se ensancho la autonomía de los municipios y se restableció la organización política del magisterio. El Ministerio de Educación tomó parte activa en la reestructuración del sistema con programas nacionales para elevar la calidad y reducir las desigualdades. En el trayecto, el Ministerio desplazó la autoridad de los municipios, trabaja directo con las escuelas y recentralizó el poder.⁷⁴

La descentralización por función implica la transferencia de autoridad y competencias del gobierno a instituciones creadas para prestar un servicio. Aquí también hay diferencias de grado: autonomía plena o restringida. La descentralización por función incluye la colaboración entre el órgano central y las instituciones descentralizadas en un conjunto de competencias compartidas, comunes o empalmadas. La definición jurídica de lo que se descentraliza otorga grados de legitimidad formal, sobre todo si hay un debate democrático, una participación plural y se toman en cuenta las prioridades de los entes subnacionales. La certidumbre puede ser precaria si la creación de instituciones locales nada más se apoya en la base jurídica y no se trazan sus competencias administrativas, el ejercicio de la autoridad.

⁷⁶ Cf. Esteban Cocorda, *op. cit.* y Victoria Murillo, *op. cit.*

⁷⁸ Donald Winkler y Taryn Rouns, "Educational Reform in Chile: Municipal and Private Sector Response to Decentralization and School Choice", *Economics of Education Review*, vol. 15, núm. 4 (1996), pp. 365-376.

⁷⁴ Ernesto Schiefelbein y Paulina Schiefelbein, "Three Decentralization Strategies in Two Decades: Chile 1981-2000", *Journal of Educational Administration*, vol. 38, núm. 5 (2000), pp. 412-425.

Legitimidad y administración compartida

Si la descentralización política pone el énfasis en los asuntos del poder y la forma legal configura los modos de funcionamiento institucional, la descentralización administrativa provee el continente de lo que se descentraliza. Rondinelli, Nellis y Cheema elaboraron una de las primeras tipologías de la descentralización educativa, basados en experiencias de países del tercer mundo.⁷⁵ A ésta siguieron otras que se apoyaban en la teoría de las organizaciones y en la recopilación de casos. Se entroncan las definiciones, se confunden los fines políticos y administrativos y las motivaciones coinciden a pesar de las diferencias sociales, históricas y económicas de países que ensayan proyectos de descentralización educativa; los conceptos se entretrejen en un laberinto.⁷⁶

La descentralización administrativa tiene que ver con los arreglos institucionales para que la burocracia haga su trabajo y se presten los servicios; supone incrementar la eficacia en la prestación del servicio a los usuarios (los clientes, en el habla neoliberal). La eficacia, en buena parte de la literatura, incluye mejorar la calidad de la educación e incrementar la eficiencia de los sistemas educativos. Para Hanson y Rondinelli y colaboradores, la *desconcentración* es una forma de descentralización que transfiere las tareas y el trabajo, pero no la autoridad, a otras unidades al interior de una misma institución. Ésta significa una forma limitada de descentralización ya que mantiene el poder y las facultades para tomar decisiones en la alta burocracia central. La desconcentración se realiza con fines de incrementar la racionalidad burocrática, eficacia administrativa y en acercar la prestación del servicio educativo lo más posible a las demandas locales. La desconcentración no altera ni cambia las relaciones de poder, aunque puede modificar las rutinas de la burocracia media.⁷⁷

La *delegación*, según esos mismos autores, transfiere autoridad para tomar decisiones de unidades jerárquicas superiores a otras inferiores; la autoridad puede retirarse en cualquier momento. La delegación implica una reorganización de los órganos burocráticos que puede alterar las líneas de mando establecidas. Un alto funcionario del aparato central puede transferir ciertos grados de autoridad a su *delegado* para que en su nombre y representación realice funciones que tal vez efectuaban órganos locales de la institución nacional. Por ejemplo, las delegaciones de la SEP a finales de los setenta reunieron funciones que antes llevaban a efecto las representaciones de diferentes dependencias de la misma SEP. Es una definición congruente con las ideas que expresó Hobbes en su *Leviathan*.

La desconcentración trae consigo dos funciones que fortalecen la administración desde el centro; una va de abajo hacia arriba y la otra del centro a la periferia. La recolección de información es una tarea que realizan las burocracias locales, las

⁷⁵ Cf. Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis y G. Sabbir Cheema, *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, Washington, D.C., World Bank Staff Working Papers, 1984.

⁷⁶ Una reseña extensa de esas tipologías en Rogel Salazar, *op. cit.*, capítulos 2 y 3. La metáfora para analizar a la descentralización como un laberinto es atractiva y rememora —aunque ella nunca lo cita— las confusiones que según Kafka provoca el lenguaje burocrático.

⁷⁷ Cf. Mark Hanson, *La descentralización educacional*, *op. cit.*

procesan, las ponen en formatos estándar —de micropLANEACION, se denomina en México— y se envía al centro para su organización, proceso, presentación y ahí se decide el uso que se le dará. La función primordial se refiere a la planeación nacional, al ejercicio del gasto y el control que debe ejercer el centro. Es la tendencia de toda burocracia a centralizar información; que es una fuente del poder, Maquiavelo *dixit*.

La descentralización administrativa responde a las necesidades del centro, a la forma de instrumentar políticas nacionales en las localidades y a su afán de racionalizar el gasto. Como ha sido en varios países, si se logran unos cuantos de los positivos de eficacia, si la ciudadanía percibe que los cambios tienen consecuencias positivas en la educación o en la mejora de las escuelas, estos tipos de descentralización ensanchan la legitimidad del sistema, es mayor el grado de credibilidad en la política y —lo que es esencial en esos modelos— se mantiene y aun se fortalece el control desde el centro. Los motivos de la desconcentración y la delegación evocan las premisas de Maquiavelo y Weber: la propensión a concentrar poder.

Descentralización y conflicto político

La descentralización educativa en términos políticos, administrativos y jurídicos significa un cambio de rumbo que afecta intereses creados y patrones históricos. En ningún caso de descentralización educativa, el conflicto ha estado ausente. La resistencia a ese cambio hace los procesos lentos, erráticos y a veces contradictorios. Las pugnas políticas entre grupos y facciones burocráticas son frecuentes y frenan los alcances de los proyectos descentralizadores. Los aspectos políticos y administrativos de la descentralización son dinámicos, se modifican conforme hay cambios en los grupos en el poder y se alteran las correlaciones de fuerzas (mudanzas en las reglas del juego, según los neoinstitucionalistas). La forma jurídica provee cierta estabilidad y certeza a las reformas descentralizadoras. Las normas que inducen a rutinas uniformes.

Con todo y que en la experiencia internacional la descentralización educativa no ha cumplido por completo sus promesas de mayor eficacia, participación democrática y distribución del poder, gobiernos, organismos multilaterales, organizaciones civiles y partidos políticos la siguen promoviendo. Sigue siendo la alternativa al centralismo burocrático —al menos no es peor— y se mantiene su potencial de otorgar legitimidad a los gobiernos que la procuran, aunque algunos se resistan a perder grados de control.

El modelo concreto de la descentralización educativa de México, es una amalgama de esas abstracciones, en un contexto político y económico en constante movimiento.

forma
acción
Neillis
i edu-
otras
os. Se
s y las
micas
tos se
males
men-
habla
bilidad
nson
ación
terior
ón ya
racia
bilidad
ativo
na las
dia.??
r de-
uede
le los
alto
a su
efec-
es de
o las
ición
istra-
eria.
s, las
ntres:
t para
cita—

2. EL MODELO MEXICANO: LOS JUEGOS DEL PODER

La política, vista de cerca, aun la política más alta, es siempre pequeña, mezquina, miope, una riña de vecindario. Sólo el tiempo da a los hechos políticos la dignidad distante...

HÉCTOR AGUILAR CAMÍN, *La conspiración de la fortuna*

El diagnóstico que presenta el Acuerdo indica que se agotó el modelo centralizado de provisión de servicios educativos; se reconocen los avances pero también las deficiencias del sistema educativo mexicano. En el lado de los haberes se menciona contar con un sistema extenso, complejo y diversificado, así como prestar atención a las demandas de la población, las regiones y las diversas etnias del país. En el lado de los cargos se subraya el centralismo, que inhibió las iniciativas locales, fortaleció el paternalismo estatal; el burocratismo, entendido como ineficiencia administrativa, y la inequidad que se generó a lo largo del tiempo.

Las reformas de la educación en México comenzaron en un contexto de relaciones políticas cambiantes, juegos de poder y reformas económicas que intentan modificar el modelo de desarrollo sin dismantelar al corporativismo, si acaso modernizarlo. El modelo formal de la descentralización educativa, se deriva de la historia, de luchas políticas, de la consolidación del centralismo burocrático, de intentos previos de reforma administrativa y de las relaciones con el SNTE, ese actor social preponderante. En el proceso histórico de centralización de la educación la administración de una maquinaria burocrática de ese tamaño degeneró en un esquema kafkiano. La SEP se distinguía por un funcionamiento rutinario del sistema, la lucha por los recursos, los conflictos políticos entre camarillas, la duplicación de funciones, la falta de comunicación horizontal y una relación pobre con la sociedad.

RESEÑA DE LA CENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

La Constitución mexicana de 1917 dispuso que la educación primaria sería gratuita y obligatoria. El presidente Carranza (1916-1920) interpretó que la educación elemental quedaría a cargo de los municipios; en tanto que la educación secundaria y normal sería responsabilidad de los estados; sólo la Universidad Nacional y algunos centros de investigación quedaban bajo la coordinación del Departamento Universitario, la única rama del gobierno federal para educación de 1917 a 1921. José Vasconcelos, en la campaña para crear la SEP, sostenía que los estados

y los municipios no tenían recursos suficientes para mantener y ampliar la enseñanza.¹

La fundación de la SEP, en 1921, fue un paso hacia la centralización, que en cierto modo debilitó la organización política federal prevista en la Constitución, se denominó *federalización*. El simbolismo era inapropiado, pero sirvió de amalgama ideológica para cimentar el centralismo burocrático, aunque en sus comienzos la estructura de la SEP era dinámica e innovadora: construía sobre la precariedad. No obstante, muchos gobiernos estatales mantuvieron durante años su propia política educativa y hubo resistencias al centralismo desde los congresos de los estados como en Guanajuato y Yucatán; mas la fuerza centralizadora era la dominante y la oposición se minó paso a paso.²

La propensión a la centralización de la educación, sobre todo en sus aspectos políticos, siguió su marcha ascendente durante los años de la educación socialista. La reforma constitucional de 1954, otorgó al Congreso Federal el poder de legislar para unificar y coordinar la educación en todo el país y autorizó al Poder Ejecutivo Federal a centralizar la política educativa y el diseño de los planes y programas escolares, aunque no el financiamiento. Las reformas a la Constitución perfilaban un Congreso educador que nunca cumplió sus funciones; es lo que satirizaba Costio Villegas.³

En aquellos años la unificación de la educación se justificaba con el argumento de que era importante que el gobierno central y sus cuadros dirigentes garantizaran la pureza socialista de los contenidos y las prácticas educativas.⁴ Aunque en las arenas ideológicas, el discurso del poder era en torno a la lucha de clases, la liberación de los trabajadores y los campesinos de la opresión de la burguesía y el imperialismo, la consecuencia real fue la consolidación del centralismo burocrático. La SEP comenzaba a arreglarse conforme a los vínculos de la dominación burocrática que definió Weber, en especial la emisión de normas generales comunes a todo el sistema, definición de funciones fijas y una jerarquía delimitada.

Esa tendencia a la centralización se hizo más patente con la política de la unidad nacional y el fortalecimiento de la SEP, como el aparato burocrático por excelencia. Pero con el crecimiento del sistema, los otros rasgos de la burocracia racional—profesionalismo, especialización y dedicación al trabajo, por ejemplo—nunca se asentaron. La centralización del sistema educativo llevada a cabo por la SEP dio como resultado a lo largo de los años la concentración del poder y de la toma de decisiones en las oficinas centrales, así como la creación de una estructura política piramidal en donde las determinaciones importantes se tomaban en la cúpula y discutían por una organización institucional compleja y jerárquica. Cada grado de la escala contaba con su propia fracción de poder y porción de recursos.

¹ Véase Engracia Loyo, *op. cit.* y Carlos Ornelas, *El sistema...*, *op. cit.*, cap. 3.

² Ernesto Meneses Morales ilustra muchos pasajes de estas paradojas. Cf. su *Tendencias educativas oficiales en México: 1911-1934*, México, Centro de Estudios Educativos, 1986.

³ Véase nota 48 en página 45.

⁴ Quizás el defensor más ferviente del centralismo era el profesor Luis G. Monzón, quien fue diputado constituyente y un radical de izquierda. Cf. Luis G. Monzón, *Detalles de la educación socialista implantados en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1936.

ta, me-
bolíticos
fortuna
lizado
En las
cional
ción
lado
aleció
istrati-
e rela-
inten-
acaso
de la
co, de
ción la
un es-
tema,
ción
on la

grati-
ación
recun-
cional
parta-
: 1917
stados

Pese a las reformas educativas de 1921 y 1934, no se aplicó de inmediato una política nacional de educación; en cierta forma era una utopía dada la dispersión de la poca población del país, el tamaño de su geografía y la escasez de vías de comunicación. Durante aquellos lustros, la SEP fue más un órgano regulador que un verdadero aparato de Estado. Por ejemplo, en 1928, siete años después de su creación, la Secretaría sólo controlaba el 20% del sistema educativo, considerando el número de escuelas y la matrícula.⁵

Ya para mediados de los años cuarenta, la burocracia de la SEP era el actor preponderante en la conducción de la educación. Los gobernadores de algunos estados elaboraron su política educativa propia, buscando tal vez ampliar las bases locales de su legitimidad. Los maestros no participaban en la dirección, más que relaciones de dominación en sus organizaciones gremiales, había pugnas ideológicas y políticas, una dispersión de intereses y liderazgos carismáticos con influencia regional. No tenían un organismo laboral nacional que los aglutinara y parecía que los maestros no lo querían construir. Pero el gobierno sí.⁶

El paso trascendente a la consolidación del centralismo burocrático se dio en 1944, con la firma de un pacto corporativo entre el gobierno y los trabajadores de la educación. Alianza que incluyó —casi en el mismo orden— los giros que Baldrige propuso para el análisis político: influencia de los grupos de interés y movimientos de masas que hacen los procesos dinámicos. La consecuencia es que el ejercicio del poder y la autoridad lo practican quienes tienen el mandato legítimo y actores sociales que poseen influencia política.⁷

EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN

El crecimiento y la expansión de la SEP y de su aparato administrativo, además de confiar el poder a la burocracia central, dieron lugar a que se creara el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. El SNTE se organizó en 1943 y recibió un impulso importante del gobierno. Con anterioridad, los maestros y otros trabajadores de la SEP estaban afiliados a un sinnúmero de pequeños sindicatos animados por conflictos y rivalidades. En algunas organizaciones, el Partido Comunista y otras fuerzas afines habían ocupado posiciones importantes.⁸

El gobierno del presidente Cárdenas había *corporativizado* los diferentes sectores sociales e incorporado al Partido de la Revolución Mexicana, el antecedente del PRI,

⁵ Cf. Carlos Ornelas, *El sistema...*, cap. 7.

⁶ Cf. Luis Medina, *Del cardenismo al avilacamachismo*, México, El Colegio de México, 1978. En especial el capítulo "Hacia una escuela moderada y nacionalista", pp. 345-400. Las pugnas entre las organizaciones de mayor peso, el Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Educación (nacionalista), Sindicato de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana (con influencia de comunistas, socialistas y anarquistas) y el Sindicato Nacional Autónomo de la Educación (anticomunista) no sólo causaban problemas a la conducción de la SEP, sino al gobierno en su conjunto por la politización del magisterio.

⁷ Victor Baldrige *et al.*, *Policy Making and Effective Leadership*, San Francisco, Jossey-Bass, 1978.

⁸ David L. Raby, *Educación y revolución social en México*, México, Sep-Setentas, 1974.

a los obreros en la Confederación de Trabajadores de México (CTM), los campesinos en la Confederación Nacional Campesina (CNC), los empresarios en las diferentes cámaras; hasta la Iglesia católica se había amoldado al régimen de la Revolución mexicana.⁹ Todos menos los maestros. Hubo organizaciones de maestros autónomas, politizadas e imbuidas del espíritu de la lucha de clases. Empero, la segunda guerra mundial, la política de la unidad nacional y el fortalecimiento del régimen presidencialista convocaron a nuevos pactos para legitimar el orden corporativo.¹⁰

La creación del SNTF fue un pacto de conveniencias entre dos grupos de burocratas, una consolidada en el gobierno, la otra emergente en el sindicato; fue una alianza para robustecer relaciones de dominación que tenían mucho de patrimonialista. La expresión legal —y parece que la única fuente jurídica de esta organización gremial hasta la promulgación de la LGE— fue el decreto del presidente Ávila Camacho, donde reconoce al SNTF como sindicato *único*.¹¹ Ese edicto dispuso que las cuotas sindicales —el 1% del salario mensual de los afiliados— se descontara de la nómina y se entregaran al secretario general del sindicato.¹² El convenio político fue más elocuente: el primer secretario general del CEN del SNTF fue Luis Chávez Orozco, quien había sido subsecretario de Educación. El mensaje del gobierno lo llevó el secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet. Los grupos comunistas, socialistas y radicales fueron excluidos, mas algunos de sus dirigentes cooptados para formar parte del naciente engranaje burocrático sindical.

Según Benavides y Velasco, de los principios constitutivos del SNTF y la práctica política de los primeros años, las características principales del sindicato han variado poco.¹³ Estos atributos son: *Agricultador*: se integra con las diversas asociaciones y agrupamientos magisteriales que ostentaban distintas posiciones políticas. *Único*: tiene la titularidad legal de la representación de sus agremiados ante las autoridades (no obstante, el SNTF ha sufrido deserciones de grupos que han formado sindicatos independientes en varios estados pero, conforme al Acuerdo, el SNTF mantiene la titularidad de las condiciones de trabajo de todos los maestros). *Pluralista*: a su interior existen o pueden coexistir corrientes ideológicas (aunque mostró una tendencia a suprimir la disidencia política, manifiesta en los tiempos de Robles Martínez y la Vanguardia Revolucionaria del Magisterio). *Nacionalista*: defiende y fortalece la unidad nacional. *Liberal*: promueve y lucha por las libertades individuales y colectivas (este rasgo se perdió a fines de los años cuarenta; cuando se consolidó como organización nacional). *Autónoma*: salvaguarda los principios de asociación y autodeterminación (lo cual no impide que el gobierno intervenga cuando hay conflictos intergremiales, siempre a favor de su aliado más confiable). *Praximada*: su

⁹ Cf. Arnaldo Córdova, *op. cit.*

¹⁰ Cf. el excelente estudio de María Eulalia Benavides y Guillermo Velasco (coords.), *Sindicato magisterial en México*, México, Instituto de Proposiciones Esstratégicas, 1992, pp. 54-61.

¹¹ Si bien el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado garantizaba el monopolio de la representación de un solo sindicato por secretaría del gobierno federal, el SNTF incorporó a los trabajadores al servicio de gobiernos estatales, municipales y a maestros que trabajaban en el sector privado.

¹² Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, del 15 de marzo de 1944.

¹³ María Eulalia Benavides y Guillermo Velasco, *op. cit.*, pp. 60-61. Los comentarios entre paréntesis son míos.

estructura es de carácter vertical acentuado. *Centralista*: todas las decisiones importantes las toma el CEN o su secretario general (o el hombre o mujer fuertes apoyados por una camarilla). *Filiación obligatoria*: automática al ingreso del personal a los servicios educativos oficiales. *Autofinanciado*: por parte de sus miembros por obligación contractual (muchos de ellos ni siquiera se dan cuenta de que pagan membresía y que tienen la protección del sindicato).¹⁴ *Autoritario*: los comités delegacionales y seccionales requieren autorización previa del CEN para realizar cualquiera actividad normal en la vida de toda organización gremial.

Benavides y Velazco atribuyen al SNTE un temple corporativo, como otra característica más, porque se comprometió a apoyar al Estado y a sus instituciones. No obstante, los otros rasgos que ellos definen, cumplen con las relaciones de poder verticales y el tipo de dominación corporativo que examina Schmitter.

La institucionalización del sindicato tuvo dos consecuencias, una política y la otra burocrática. Primera, el encuadramiento del sindicato en el partido oficial hizo que las disidencias disminuyeran hasta consolidar grupos hegemónicos y, segunda, permitió que la SEP aplicara en todo el país sus políticas de educación. Los salarios, las prestaciones, las promociones y otros problemas de los maestros se negociarían en adelante en el centro. Con ello se fortaleció la potestad del CEN del SNTE, debido a la captación de las cuotas de los miembros y porque su posición privilegiada de negociación con la SEP abarcaba casi todos los aspectos, desde la contratación y asignación de las plazas, así como permisos, licencias y cambios de adscripción de los maestros. La emergente racionalidad burocrática de la Secretaría se deformó debido a los intereses políticos del grupo gobernante y a la *colonización* por parte de los cuadros del SNTE.

El vocablo colonización es útil para ilustrar la escalada del SNTE sobre la SEP. Colonizar significa la intervención por conquista o convenio de un territorio por nacionales de otro país; ellos se asientan, imponen su "cultura" al pueblo colonizado. Sustituyendo nación y país por institución el concepto es claro. La colonización supone un cambio radical en la institución colonizada: segregación política (ser o no normalista, por ejemplo), mestizaje y aculturación. Los leales al SNTE se establecieron —y continúan el proceso— en los segmentos medios y bajos de la burocracia del sector educativo. El control que tiene esta burocracia sobre el aparato es fundamental si no para fabricar políticas, sí para su instrumentación o falta de ejecución. Muchas iniciativas de reforma se bloquearon desde la misma SEP por la acción de esos segmentos.¹⁵

Para asegurar el acatamiento al PRI, se otorgaron posiciones políticas al SNTE, tanto en los congresos locales como en el federal, los ayuntamientos y los gobiernos de los estados. En correspondencia a la lealtad política, desde los años cincuenta, el gobierno permitió —y aun estimuló— "la colonización de vastos territorios de la

¹⁴ "Los maestros, lejanos a la SEP y al SNTE". Resultados de una encuesta a maestros de primaria en el D.F., en *Reforma*, 15 de mayo de 2002.

¹⁵ La idea la obtuve de Ramón Reséndiz García, "Reforma educativa y conflicto interburocrático en México: 1978-1988", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm. 2 (abril-junio de 1992), pp. 3-18.

SEP por parte de la burocracia sindical y que permitieron una agregación funcional de intereses burocráticos [...] De ese modo, las bases materiales de reproducción de la burocracia sindical, sus activos de dominación y representación, extendieron sus raíces en la misma Secretaría de Educación Pública; mientras, la capacidad de conducción de la burocracia estatal sobre el sistema educativo encontraría en el SNTF un soporte fundamental para conducir y operar el sistema educativo."¹⁶

Hubo subsecretarías, direcciones generales y direcciones de área que quedaron a cargo de funcionarios que habían empezado su carrera como militantes del SNTF y es razonable suponer, que fueran más leales al sindicato que al gobierno. Algunas de esas dependencias quedaron como "posiciones" del magisterio. Maestros que compartían criterios políticos y trabajaban por la misma causa se encontraban frente a frente en la mesa de negociaciones; unos representando a la SEP y otros al SNTF. En poco más de 60 años de historia, tres grupos han dominado dentro del SNTF, con liderazgo carismático al frente. Esos líderes —por la vigencia de la no-reelección plasmada en los estatutos— sólo ocupaban la secretaría general por un periodo, pero institucionalizaron el ejercicio del poder sindical en su persona, muchas veces valiéndose de medios ilegítimos. Empero, siempre en pugna con otros grupos, hasta 2004, cuando Elba Esther Gordillo modificó los estatutos y se hizo elegir presidenta.

El primero de esos líderes fue el profesor e ingeniero (como gustaba que se le nombrara), Jesús Robles Martínez, quien fue electo en marzo de 1949. Según recuentos históricos, su actuación se distinguió por la antidemocracia, la restricción de las actividades de las secciones y delegaciones, las relaciones estamentales.¹⁷ Además de fortalecer la acción del CEN, este grupo fue represor de cualquier intento de democracia o de grupos antagonicos, como el Frente Nacional de Unificación Magisterial. Este se fundó en 1951 con cuadros leales al Partido Comunista o al nacionalista Partido Popular, fue el antecedente del mítico Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM). Con demandas de plazas, mejor salario y democracia sindical, el MRM logró movilizar a conjuntos importantes de maestros, primero en el Distrito Federal desde 1956 (con base en la Escuela Normal Superior de México) y luego a otros estados. El CEN del SNTF reaccionó con violencia y con el apoyo del gobierno —caso para honrar el pacto corporativo, pero también por el anticomunismo militante del grupo gobernante— reprimió al movimiento en 1958.¹⁸

Con el lema de democracia sindical, pero metralleta en mano, un grupo de choques tomó el edificio del SNTF, en 1972, y se hizo del poder sindical. Este grupo, encabezado por el profesor y licenciado (como le llamaban sus allegados), Carlos Jonguitud Barrios, se hizo de la conducción del SNTF, luego institucionalizó su lider-

¹⁶ Ramón Reséndiz García, *op. cit.*, p. 5.

¹⁷ De las filas de este grupo surgieron políticos que lubricaron el pacto entre el Estado y el SNTF al escalar puestos de alta jerarquía en el sistema político. Entre ellos: Enrique Olivares Santana, quien fue gobernador de Aguascalientes y secretario de Gobernación, y Manuel Sánchez Vire, quien fue gobernador de Hidalgo y presidente del PRI.

¹⁸ Para una historia detallada de aquella lucha véase Aurora Loyo Brambila, *Movimiento magisterial de 1958 en México*, México, Era, 1979.

razgo reafirmando su alianza con el PRI y el presidente en turno. La vía de institucionalización del “movimiento 22 de septiembre” fue la creación de un órgano paralelo de control sindical, la Vanguardia Revolucionaria del Magisterio (VRM), que al comienzo promovió cierta movilidad e incorporó a dirigentes que la camarilla anterior había relegado a segundo plano. Para fines de los setenta el control de la VRM fue vertical y quiso suprimir la coexistencia de diversas corrientes ideológicas, sobre todo en los ámbitos regionales y locales. Además, se nutrió de la ideología del nacionalismo revolucionario, generó sus símbolos propios (el himno vanguardista, por ejemplo) e impulsó el normalismo como la doctrina de la educación nacional. “Lo que sembró orgullo en los maestros.” Este simbolismo incluyó el culto a la personalidad de Jonguitud Barrios: “el cuadro más valiosos del magisterio”, “líder vitalicio de la VRM”.¹⁹

Bajo la conducción de la VRM el SNTE aceleró y profundizó la colonización de la estructura de la SEP y del régimen político a cambio de ser promotor de votos para el PRI. El SNTE puso al servicio del PRI recursos financieros y de organización, que incluían movilización de maestros, padres de familia e incluso de niños que hacían vallas a los candidatos de ese partido.²⁰ Lo que proporcionó movilidad política a los cuadros del SNTE, ganaron espacios en las filas del PRI, desde regidurías en los municipios, diputaciones, senadurías y la gubernatura de San Luis Potosí. El SNTE era un poder dentro del poder del Estado que actuaba como un grupo de presión y hacía parecer sus intereses como los del gobierno y, más aún, como los de la educación nacional.

Quizás en los tiempos de la VRM la estructura del SNTE, sin ser una réplica mecánica, evocaba las nociones de poder y control que definió Foucault. La jerarquía y el verticalismo exigían una situación de vigilancia; los no vanguardistas, quienes salieran de la norma —y la aceptación implícita a la dominación del grupo hegemónico— eran repudiados y sancionados. A pesar de ello, la dominación nunca alcanzó los grados de perfección que supone Foucault. Por el contrario, llegó a sus límites, generó disidencias que, con el paso del tiempo y la organización política que se quería evitar, desafiaron al poder de la VRM y la derrotaron.

El centralismo del SNTE no sólo sirvió a los intereses de los grupos dirigentes, por temporadas largas tuvo grados de legitimidad firmes. Gracias al SNTE los maestros obtuvieron estabilidad laboral —plazas vitalicias, de hecho—, salarios que aunque bajos

¹⁹ A pesar de los muchos detractores, el control de la VRM no se basaba nada más en la represión, Jonguitud tenía carisma y seguidores convencidos. Entrevista con el profesor Ignacio Rossainz Carrillo, secretario general de la Sección 51, de Puebla, el 11 de enero de 1999. El profesor Eduardo Mungaray Rico, director de planeación educativa (1998-2004) en la Secretaría de Educación y Cultura de Zacatecas, ex secretario general de la sección 34 y ex director federal de educación comentó: “Jamás he negado que pertencí a VRM. Carlos Jonguitud, como maestro mereció mis respetos, como político mis respetos porque llegó a tener un poder extraordinario. Lo malo: su mismo ego lo perdió; se dejó querer demasiado. El error: dejarse idolatrar por los vanguardistas. Lo sigo teniendo en un concepto respetable como maestro.”

²⁰ Recuerdo el escándalo que se generó cuando en la campaña de Miguel de la Madrid algunos niños se insolaron en San Luis Potosí, gobernado por Jonguitud Barrios. José Ángel Pescador, entonces presidente del Consejo Nacional Técnico de la Educación, hizo declaraciones contra la utilización de los niños para esos fines. El secretario Solana lo becó para un viaje de estudios hasta casi el final de la campaña.

garantizaban un ingreso permanente, seguridad social y otras prestaciones que hacían atractiva la carrera, en particular para los segmentos populares, ya que estudiar "la normal" no era tan gravoso. El requerimiento de estudios para ser maestros de primaria hasta 1974 era de sólo tres años después de la secundaria; en aquel año se agregó uno más de estudios. En 1984 se estableció la licenciatura en educación primaria, con el requisito de bachillerato. Antes ser maestro era ser un "subprofesional".

Los trabajadores de la educación de los estados, a partir de los años setenta, recibían los mismos incrementos de salarios y el porcentaje de prestaciones que los federales, por medio de la denominada cláusula de *automatización*. Con todo, los trabajadores estatales tenían prestaciones extras como contar con una plaza urbana (casi no había escuelas rurales de sostenimiento estatal), mejores préstamos para vivienda y la muy atractiva jubilación dinámica, que implica que los maestros jubilados y pensionados reciben los mismos incrementos en salario y prestaciones que los activos.²¹

La disidencia magisterial

El aumento de la matrícula escolar y la complejidad de la concentración del poder en el CEN del SNTE provocó otros conflictos en la esfera política. A finales de los setenta y principios de los ochenta el sistema de educación recibió fondos abundantes. La política oficial consistía en satisfacer la demanda efectiva de educación; la consigna era "educación para todos". La SEF contrató a miles de nuevos maestros. El crecimiento acelerado y las pugnas entre grupos dentro del aparato hizo más lenta la operación del sistema. La pesada estructura burocrática de la SEF no estaba en condiciones de hacer frente a la rápida incorporación de tantos maestros. Las gestiones se realizaban con lentitud, los docentes contratados percibían la primera paga al cabo de meses e incluso de un año. Los funcionarios de la SEF hacían oídos sordos a las peticiones de aumento de sobresueldos para los maestros que trabajaban en las áreas rurales o las nuevas zonas de vida cara que creaba el auge del petróleo. Pronto comenzaron a hacerse oír sus quejas y protestas. El liderazgo nacional del sindicato y las direcciones de sus secciones, en vez de transmitir las peticiones de los maestros a la SEF, procuraron conirla y reprimieron las protestas.

La inquietud de los docentes por los problemas no resolvidos y el papel desempeñado por el SNTE para acallar las reivindicaciones, dieron alas a un movimiento de disidencia que, entre 1978 y 1981, acabaría siendo de índole política. Hubo protestas por falta de pago que ponían en tela de juicio a la dirección del SNTE, exigiendo un sindicato democrático. El resultado de todo ello fue que en las elecciones de ciertas secciones en 1981 las fuerzas disidentes, aliadas a partidos políticos y grupos de la izquierda, conquistaron la dirección de las secciones del SNTE en Chiapas y Oaxaca y montaron su presencia política en otras partes del país. En esos dos estados, los cuadros rebeldes contribuyeron a crear organizaciones de campesinos

²¹ Incluso los jubilados ganan más en pesos reales pues no causan impuesto sobre la renta.

y trabajadores independientes del PRI; además de tomar el control directo de las escuelas.²² Desde 1979, los disidentes se agruparon en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, la CNTE, que desafió tanto al control que tenía VRM como a la política del gobierno.²³ A principios de 1989, esta organización alcanzó la dirección de la sección 9, la más poderosa del SNTE, por estar en el Distrito Federal y por el número de sus integrantes.

Política y profesionalización burocrática

A lo largo de la historia, la colonización de la SEP por parte del SNTE debilitó la presencia de la burocracia oficial. Los cuadros del SNTE no se improvisaban (incluidos los de la disidencia), se profesionalizaban por medio de un escalafón sindical —sigue siendo así hasta la fecha— informal pero efectivo. Un dirigente del SNTE comenzaba con algún cargo menor en alguna delegación (zona escolar), luego la secretaría de esa delegación, después una cartera en el Comité Ejecutivo de la sección, después una función de mayor jerarquía y más tarde otra cartera o una comisión importante. Estos cuadros, por lo general, comenzaron sus carreras políticas como dirigentes estudiantiles en las escuelas normales. Por medio de una combinación de méritos sindicales, carisma, *palancas* en la alta nomenclatura y habilidades políticas, los más ambiciosos llegaban a la secretaría general de la sección correspondiente. Además de progresar en el escalafón interno, esos dirigentes adquirían experiencia política partidista, eran candidatos —en los tiempos en que ser candidato del PRI era garantía de triunfo— a diputados u otros puestos de elección popular. Los más destacados pasaban a ocupar carteras en el CEN con al menos 12 años de experiencia previa, conocimiento de los mecanismos del poder y habilidades para argüir en favor de su causa.²⁴ Para estos cuadros, el sindicato de los maestros es un proyecto de vida, no la escuela o la educación.

La alta burocracia oficial, por el contrario, llegaba por designación política, muchas veces sin conocer el medio, sin compromiso de largo tiempo, miembros de algún equipo político. En ese juego, muchos funcionarios se conformaban *con cumplir* y luego pasar a otra comisión. Incluso, cuando llegaban políticos con la consigna de empujar algún proyecto importante —como la reforma de Luis Echeverría,

²² María de la Luz Arriaga, "El magisterio en lucha", *Cuadernos Políticos*, núm. 27, 1981 y Luis Hernández Fuentes (coord.), *Las luchas magisteriales: 1979-1981*, México, Macehual, 1981.

²³ Un análisis de ese movimiento y sus repercusiones en las escuelas, con énfasis en Chiapas, en Susan Street, *Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal: 1976-1982*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1992. Acaso el movimiento que elogia Street de democracia desde abajo y la construcción de un proyecto alternativo por parte de la CNTE no florecieron. Los frutos esperados no llegaron, no sólo por la acción del gobierno y la dirección del SNTE, sino también por las contradicciones dentro de la misma disidencia.

²⁴ Este perfil lo construí a partir de entrevistas con los dirigentes sindicales Jesús Aguilar Bueno, secretario general de la sección 42 (estatal), de Chihuahua, el 9 de diciembre de 1998; Ignacio Rossainz Carrillo, secretario general de la Sección 51, de Puebla (estatal), el 1 de enero de 1999, José Luis Briones, secretario general de la sección 26, de San Luis Potosí (estatal), el 9 de febrero de 1999, y Jorge Luis García Vera, secretario general de la Sección 34 (federalizada), de Zacatecas, el 17 de agosto de 1999.

por ejemplo— tenían que negociar con cuadros experimentados, una ideología consolidada—el normalismo mexicano— e intereses claros. La defensa de esas inclinaciones era la pieza clave en toda negociación. La burocracia del SNTE tenía un mayor dominio de la tecnología del poder que sus homólogos de la Secretaría. La burocracia de la SEP, debido a la colonización, también se componía por "los directores, inspectores y directores generales que llegaron a esos puestos con el apoyo de la organización sindical [quienes] ponen en juego valores, orientaciones, preferencias y pautas de comportamiento que adquirieron en su socialización".²⁵ Ergo, en los mecanismos de negociación burocrática (grupos SEP-SNTE) era y es frecuente que la mayoría de sus miembros comulguen con la misma ideología y defiendan los mismos intereses.

Durante la dominación del grupo de Robles Martínez y los primeros años de la VRM, el asentamiento de los cuadros del SNTE en la SEP y el entendimiento con los gobiernos en turno, se formó lo que algunos autores definen como la burocracia *tradicional* que controlaba casi todo en la educación básica y normal, tanto en la SEP como en las dependencias de los estados.²⁶ En el gobierno del presidente Echeverría comenzó la formación de un nuevo grupo burocrático modernista, ajeno a los intereses del SNTE, con miras de largo plazo, y cuadros con cierta formación técnica que les sirvió para proyectarse en la política. Este grupo creció y se consolidó en el gobierno del presidente López Portillo y desafió el poderío de la burocracia tradicional. Las pugnas y conciliaciones, desavenencias y arreglos entre esos grupos, marcaron la historia reciente de la política educativa. El instrumento institucional que utilizó el grupo modernizador fue la "desconcentración administrativa" de la SEP, con el fin de arrebatar porciones del control a la burocracia ligada al SNTE.

LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

La desconcentración administrativa que emprendió el gobierno del presidente López Portillo, bajo la dirección de Fernando Solana, como secretario de Educación Pública, fue una sorpresa, pero no tenía intenciones de descentralizar autoridad o

²⁵ Aurora Loyo Brambila, "Sindicalismo y educación en México: Las voces de los líderes", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIX, núm. 3 (1997), p. 208.

²⁶ Esta burocracia tradicional se conformaba en su mayoría por cuadros del SNTE que se profesionalizaron en el servicio, no en la carrera sindical; algunos cuadros combinaban ambas carreras. Cf. Fernando Miranda López, "Descentralización educativa y modernización del Estado", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, núm. 2 (abril-junio de 1992), pp. 19-44; Susan Street, "Los disintos...", *op. cit.* En las entrevistas que realicé a dirigentes sindicales y funcionarios de secretarías de educación en los estados de la sección 42, de Chihuahua, Jacinto Gómez Pasillas, había sido secretario general de la sección y luego jefe del Departamento de Educación (equivalente a una secretaría antes de la descentralización); en 2004 él continuaba activo en el CEN del SNTE. Oscar Silva Sánchez también fue secretario general de la sección 42 y luego jefe del Departamento de Educación.

poder. Fue el último intento serio para mantener el sistema centralizado, aunque con métodos de administración modernos.²⁷

De acuerdo con Susan Street, la desconcentración fue parte de un proyecto más amplio de reforma administrativa de la SEP, a cargo del equipo reformista que deseaba mermar el poder del grupo tradicional. Éste controlaba el sistema mediante las direcciones de educación primaria y secundaria en los estados. Los directores tenían bajo su cargo todas las funciones, como contratación y movimiento de maestros; lo más importante, designaban a los directores y los supervisores de zona, de común acuerdo con la sección sindical. Los directores estatales respondían a las direcciones generales de la SEP que en su mayor parte debían sus cargos a méritos sindicales o se habían promovido por medio de un escalafón inexistente en la norma, pero real en la operación. Obedecía a las reglas del juego político.

Las reformas administrativas que impulsó el secretario Solana dentro de la SEP se encaminaron a debilitar las direcciones generales tradicionales y a la Oficialía Mayor. Se ampliaron los márgenes de la Subsecretaría de Coordinación y Planeación, cuyos funcionarios importantes eran ingenieros, economistas, abogados y otros profesionales egresados de universidades, en lugar de reclutarlos de las escuelas normales. Se crearon consejos *staff* que dependían del secretario y se modificaron las funciones del Consejo Nacional Técnico de la Educación (Conalte), que era el lazo tradicional con el magisterio.

La desconcentración administrativa consistió en el establecimiento de 31 delegaciones en los estados que concentraron bajo un solo mando las funciones de diversas dependencias locales de la SEP, a veces hasta 17 de ellas. Cada responsable de la dependencia en el estado, afirma Fernando Solana, "respondía a un alto funcionario de la ciudad de México que tenía su propio estilo o criterio de mando, pero ninguno se comunicaba con los demás y pocos con el gobierno del estado".²⁸ El delegado era el responsable directo del secretario de Educación Pública en el estado y cobró importancia con el transcurso del tiempo. Las delegaciones, en la lógica de la racionalidad burocrática weberiana, se hicieron cargo de administrar el presupuesto y asimilaron a los departamentos de servicios regionales, que se encargaban de los pagos; asimismo, comenzaron a recabar la estadística educativa y otra información para enviarla a la SEP, donde se hacía la planeación y la programación a escala nacional.

El SNTE y la baja jerarquía administrativa resistieron y negociaron la pérdida de

²⁷ En el "balance" oficial con cierto tono triunfalista se declara: "Al establecer delegaciones generales en los 31 estados de la República, la Secretaría creó la infraestructura administrativa que le permite contar, por primera vez, con planes y programas educativos uniformes a nivel nacional." Secretaría de Educación Pública, *Memoria: 1976-1982*, t. I, *Política educativa*, México, SEP, 1982, p. 258. Luego no existen las virtudes descentralizadoras que algunos le quieren ver a la desconcentración de aquel periodo.

²⁸ Agrega Solana: "El primer paso fue reunirlos y convencerlos —tarea nada fácil— de la necesidad de que alguien coordinara todas las acciones del sector en cada entidad y asumiera las decisiones principales en su jurisdicción." La dificultad residía en la resistencia de los grupos de funcionarios ligados al SNTE. Cf. Fernando Solana, "Prólogo", en Secretaría de Educación Pública, *Memoria: 1976-1982*, t. II, *Delegaciones estatales*, México, SEP, 1982, p. vi.

prerrogativas; por ello, en las direcciones operativas de las delegaciones quedaron al frente maestros, en tanto que las direcciones denominadas normativas, se asignaron a personas afines al grupo reformista. La lógica del conflicto generó cuellos de botella en la administración central, pues los delegados no tenían autoridad para resolver los problemas, todo recaía en el centro. Otro resultado de esa pugna entre reformistas y tradicionalistas fue la alta rotación de los delegados y la inestabilidad laboral en las direcciones locales, que pueden explicarse por el conflicto político. Prawda documenta que de marzo de 1978 (cuando entró en vigor el decreto de desconcentración de la SEP) al 30 de noviembre de 1982 (el último día del gobierno de López Portillo), se nombraron 95 delegados, cada uno duró en su cargo en promedio uno y medio años.²⁹

No se cumplió el propósito final de la desconcentración de la SEP de tener un sistema educativo más homogéneo, de calidad y que ofreciera "educación para todos"; mas sí hubo una redistribución del poder en favor del grupo reformista. Reparto que comenzó a regresar a su cauce a favor del SNTE cuando comenzó la campaña del PRI por la Presidencia de la República, en 1982. Por ser año electoral, el SNTE exigió más concesiones como pago por sus tareas de promotores del voto para el partido del gobierno y "conquistó" delegaciones de la SEP. Al final, fue más lo que ganó con la desconcentración que lo que perdió con ella.

El espíritu centralista de la desconcentración no se ocultó, no se trataba de descentralizar ni de ofrecer autoridad a los estados; los flujos de información eran de abajo para arriba; la planeación y la programación (poder) iba del centro a la periferia. Hasta en el diseño arquitectónico se nota ese afán centralista. Todos los edificios de las delegaciones—ahora sedes de las secretarías de educación de los estados—obedecían a un mismo plano. Todos se construyeron con los mismos materiales, colores, simbología y aun la disposición de las oficinas principales. Las paredes interiores eran de color café (algunas secretarías ya los pintaron a matices amables), lugares oscuros, una planta baja con pocas divisiones donde se amontonan escritorios y personas. Ese diseño muestra el poco respeto que los funcionarios centrales tenían por los maestros. Era fácil pronosticar que cientos de docentes visitarían esas oficinas para hacer trámites; ahí no hay espacios ni sillas para ellos con el fin de hacer menos cansada la espera, a veces por jornadas completas.

En el discurso triunfalista del gobierno del presidente López Portillo, hay de-claraciones que parecen bromas pero que se asientan con seguridad kafkiana. Por ejemplo, "La desconcentración [de la SEP] ha permitido también elevar la eficacia y la eficiencia de los recursos destinados a la educación."³⁰ Esa reforma administrativa de la SEP tomó cinco mudas en el reglamento interno de 1978 a 1982. Esto condujo a cambios constantes en la organización burocrática (ineficacia) y al crecimiento de la plantilla (ineficiencia). Al final de aquel sexenio, la SEP alcanzó la cúspide de su dimensión como aparato de Estado y vértice del centralismo burocrático.

²⁹ Juan Prawda, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, México, Grijalbo, 1984, pp. 207-208. Véase el cuadro con el número de delegados y los meses de duración en sus puestos, p. 209.

³⁰ Secretaría de Educación Pública, *Memoria: 1978-1982*, t. 1, p. 258.

No obstante que los funcionarios y buena parte de los empleados respondían a los intereses del grupo reformista, estaban lejos de calificar como burócratas en el sentido weberiano. No había profesionalismo, ni actitudes que hicieran la prestación del servicio público más atento para los usuarios, a pesar de que impartieron un sinnúmero de cursos de capacitación y sensibilización a funcionarios y oficinistas en las delegaciones. Por el contrario, se reprodujo lo que era la norma en el Estado corporativo: el patrimonialismo o la amalgama entre el erario y los bolsillos de los funcionarios y dirigentes sindicales.³¹

Aquel movimiento se denominó desconcentración administrativa, no perseguía más, no tenía los afanes descentralizadores que algunos autores le otorgan *ex post*; menos aún tenía en perspectiva una agenda federalista, aunque en el discurso del poder se afirmaba esa creencia. De cualquier manera, la desconcentración trajo cambio institucional: la recolección de estadísticas mejoró y la planeación educativa dejó de ser retórica, con ello se promovieron y ejecutaron políticas educativas estructuradas. Lo más importante, las delegaciones sirvieron de pie para que después el gobierno federal se propusiera la descentralización; primero con un tono radical y luego con nuevos símbolos y la retórica del nuevo federalismo.

LA DESCENTRALIZACIÓN: EL PROYECTO FRUSTRADO

El presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) anunció un plan para la descentralización de la educación en su discurso de toma de posesión. Él rindió tributo a los logros del sistema, elogió al magisterio y se comprometió a que la descentralización respetaría los derechos y condiciones laborales de los maestros y la estructura nacional del SNTE. Pero había que romper con el centralismo que inhibía las iniciativas locales, ahogaba a las regiones y era ineficaz como forma de gobierno. Lanzó una crítica al triunfalismo del gobierno anterior al señalar que era necesario iniciar una "revolución educativa" con el fin de elevar la calidad de la educación, usarla como instrumento de igualdad social y fincar en ella la renovación moral de la sociedad. "Esta revolución significa fortalecer nuestros valores fundamentales, remover lastres y rutinas viciosas, combatir la ineficiencia administrativa."³²

La descentralización de la vida nacional era un propósito político que perseguía recuperar legitimidad. El instrumento ideológico fue la política de la planeación democrática —una refinación técnica, o tecnocrática como prefieren algunos, del

³¹ En entrevistas y grupos de enfoque con maestros frente a grupo, directores de escuela y supervisores, emergieron innumerables anécdotas que ilustran este punto: venta de plazas, cobros por cambios de adscripción, solicitudes de favores sexuales a maestras y decenas de cosas más, que en apariencia son intrascendentes. Estas acciones forman parte de las reglas del juego político, no existen en la norma, pero están institucionalizadas.

³² Jesús Reyes Heróles, *Educar para construir una sociedad mejor*, México, SEP, 1985, t. I, p. 21. Lastres, rutinas viciosas e ineficiencia administrativa; palabras duras que enjuiciaban a la política del gobierno anterior. Los entrecomillados en esta sección provienen de la misma obra.

centralismo burocrático— y las herramientas prácticas fueron los convenios únicos de desarrollo. El primer secretario de Educación Pública de aquel gobierno, Jesús Reyes Heróles, parecía convencido de que la descentralización se podría llevar a buen fin e hizo lo posible por darle forma conceptual, apuntalar sus bases jurídicas y avanzar en el terreno práctico. Fue una estrategia gradualista que enfrentó la oposición cerrada del grupo hegemónico del SNTE.

El discurso crítico del secretario de Educación Pública, confeccionó una noción de la descentralización educativa que acentuaba el federalismo y la eficacia. La descentralización, decía, es un retorno al federalismo constitucional, es un movimiento revitalizador de la soberanía de los estados y soporte de la democratización de la sociedad. "La nación se integró en virtud del federalismo del siglo pasado. Consolidemos y fortalezcamos su integración a través del original federalismo." La crítica era más fuerte cuando se hablaba de ineficacia administrativa, desperdicio de recursos, gastos innecesarios y burocratismo en la SEP. La descentralización, consideraba Reyes Heróles, apuntará a las soluciones ya que las autoridades estatales conocen mejor los problemas y sabrán cuidar mejor los recursos. La eficacia en la prestación del servicio se imponía sobre las consideraciones federalistas. Ante el Congreso el secretario no vacilaba en atacar vicios como la "aviación civil" refiriéndose a los maestros que cobraban pero no trabajaban en el Distrito Federal.

Por ese tipo de declaraciones y por la voluntad que el gobierno mostraba en alcanzar sus fines, la burocracia tradicional y el SNTE se opusieron a la descentralización. Incluso, la diatriba contra el secretario se expresó enfrente del presidente mismo, cosa inusual en el régimen corporativo. En los actos del XIII Congreso Nacional Ordinario del SNTE, en Cozumel, en febrero de 1983, en lugar de "ofrecer su cabeza", que es lo que pedía la VRM, el presidente apoyó al secretario y le pidió que en su nombre clausurara el Congreso. Reyes Heróles apuntó: "Únicamente de mala fe puede pensarse que esta medida [la descentralización] tiene propósitos contrarios al magisterio." Luego, al instalar la Comisión Mixta SEP-SNTE para estudiar la descentralización, insistió: "La descentralización no va en contra de la estructura sindical de los maestros ni de sus derechos laborales. No va en contra de la acción sindical. Va en pro de la educación a la que todos nos debemos, de la corrección de ineficiencias, de la eliminación de prácticas viciosas no siempre imputables al sindicato."

Si no siempre se achacaban al SNTE los procedimientos viciosos, implica que a veces sí. El clima de enfrentamiento entre la burocracia modernista y los segmentos tradicionales era candente. El secretario removía a delegados en los estados que eran fieles de la VRM y los sustituía por políticos ligados a su grupo o del segmento modernizador de la SEP. El SNTE amagaba con declaraciones estrambóticas y armó su discurso alrededor de la *defensa* del magisterio y de la educación pública.

El gobierno respondió a las críticas del SNTE a golpe de decretos presidenciales que, al mismo tiempo, daban asiento jurídico a los propósitos políticos. Primero fue el del 3 de agosto de 1983, por medio del cual la delegación de la SEP en cada estado se denominó Unidad de Servicios Educativos a Descenralizar (USED) para preparar el camino. Otro, el 19 de marzo de 1984, por medio del cual se autorizaba a la SEP a firmar convenios con los estados para establecer Servicios Coordinados

de Educación Pública que, se suponía, debería integrar en forma pausada los subsistemas estatales y el federal. El gobernador y el secretario de Educación Pública nombrarían de común acuerdo al director general de dichos servicios.

Con base en la retórica de la planeación democrática y los convenios únicos de coordinación entre el gobierno federal y los estatales, se firmaron varios acuerdos de transferencia y parecía que la estrategia gradual funcionaría, que la resistencia del SNTE se debilitaría. Pero Reyes Heróles murió en 1985 y su sucesor, Miguel González Avelar, no fue capaz de seguir adelante y transigió con el SNTE. Además, el ajuste forzado por la crisis de la deuda externa, impulsó al gobierno a contraer el gasto en educación con la consecuencia de una disminución acelerada de los ingresos de los maestros. A cambio de ello, otorgó canonjías a la burocracia vanguardista. En cuestión de meses, el profesor Jonguitud y la VRM dejaron de oponerse a la descentralización. Su estrategia consistió en apoderarse de ella. Ya no sólo colonizaba las instancias centrales y las direcciones federales de educación en los estados, sino que —como al final de la desconcentración— se dedicó a conquistar los servicios coordinados de educación pública en los estados.³³

A pesar del discurso federalista y la retórica de la revolución educativa, el modelo de descentralización no era radical, no perseguía regresar la soberanía educativa a los estados, ni era una redistribución del poder. Es posible suponer que algunos de los propósitos para disminuir la burocratización fueran aspiraciones reales. Pero la rutina, los vicios, la imposibilidad del régimen de romper el pacto corporativo —no se destruiría a sí mismo, como apuntó Schmitter— y quizá la ambición del secretario González Avelar —quería ser presidente— frustraron aquellos intentos. Al no tener concreciones contundentes, la consigna para descentralizar la vida nacional no legitimó al régimen, quizás al contrario, como se vio en las elecciones de 1988.

La estrategia gradualista y de enfrentamiento fracasó. El federalismo original (cercano a la visión clásica) no fue funcional a los propósitos políticos y la crisis económica impidió que se avanzara en aquel modelo. No obstante, quedaron los servicios coordinados y los consejos estatales de educación pública en 18 estados.³⁴ Ésos fueron soportes para el ingreso del nuevo federalismo.

EL FIN: MODERNIZAR LA EDUCACIÓN

El gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) arribó con la intención expresa de implantar un modelo de descentralización educativa que cambiara las reglas del

³³ María Eulalia Benavides y Guillermo Velazco, *op. cit.*, p. 228.

³⁴ Secretaría de Educación Pública, *La descentralización educativa: Avances de un proyecto nacional*, México, SEP, 1986, p. 94. Esos estados fueron: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Sonora, Yucatán y Zacatecas (las cursivas son para señalar aquellos que forman parte de esta investigación).

juego político y abrió más espacios de maniobra a la burocracia oficial frente al poder del SNTE. Para ello designó secretario de Educación Pública a Manuel Bartlett, político de carrera y secretario de Gobernación en el gobierno anterior y con fama de *duro*. El de Salinas, fue un gobierno con una vocación de poder manifiesta, abarcó todos los ámbitos de la sociedad, con éxitos en la economía.³⁵ La política educativa representó un papel importante en ese proceso de legitimación. Primero con un programa coherente y acciones concretas y, segundo, infiltrando la vida sindical.

El Programa para la modernización educativa: 1989-1994 continuó con la visión crítica de la educación desde el poder que inauguró Portirio Muñoz Ledo.³⁶ En el programa de Salinas el reproche no nada más era por la burocratización de la SEP, sino por sus consecuencias en la baja calidad de la educación, la inequidad, la irrellevancia de los contenidos y el centralismo del sistema. El diagnóstico que presentó aquel programa era acertado. Se basaba en los hallazgos de investigación educativa y en una serie de consultas, formales e informales con gobernadores, rectores de universidades, docentes, investigadores y funcionarios de diversos niveles. El secretario Bartlett tenía reuniones con el CEN del SNTE, pero más que consultas sobre el programa, eran negociaciones sobre lo que le interesaba a la VRM: frenar el cese de funcionarios afines a su corriente.

El programa de modernización se estructuró para dar respuesta a las deficiencias encontradas. Primero, reforma académica centrada en la calidad y la relevancia de los contenidos, empezando con la educación inicial. Segundo, atacar de frente el rezago educativo, incrementar la matrícula y buscar métodos de retención de alumnos pobres y desertores potenciales; mediante programas preventivos, remediales y compensatorios se trataba de hacer más equitativo al sistema. Tercero, para acometer su eficacia administrativa, el programa, por instrucciones precisas del presidente, retomó las banderas de la descentralización. El modelo de descentralización que diseñó el equipo de Bartlett tenía ciertos filamentos radicales con el fin de retomar "la rectoría" del sistema, lo que incluía la *federación* del SNTE, es decir, sindicatos estatales de maestros unidos en una federación. El argumento legal era que al transferir las relaciones laborales del gobierno federal a los estados la SEP dejaría de ser el patrón de los trabajadores, por lo tanto, no se podía aplicar la cláusula de singularidad del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado. Aquel proyecto también contemplaba otorgar mayores grados de libertad a los gobernadores para regentar la educación, unificar bajo un solo mando a los subsistemas federal y estatales e incorporar intereses locales en los currícula.³⁷

³⁵ Sin embargo, el arreglo institucional era débil. A los 20 días de concluido su mandato, el gobierno de Ernesto Zedillo devaluó el peso y comenzó otra crisis en el cambio de sexenio. Los famosos "errores de diciembre";

³⁶ Poder Ejecutivo Federal, *Plan nacional de educación*, México, SEP, 1977, t. 1, pp. 22-36.

³⁷ En aquel entonces era asesor del secretario de Educación Pública y tuvo acceso a documentos que nunca se hicieron públicos. El proyecto estaba listo para abril de 1990. En acuerdos que el secretario Bartlett tenía con el presidente Salinas, este se mostraba satisfecho, era el plan que él había pensado. Incluso, contemplaba pasos "contundentes, firmes y de impacto" a los que era afecto el presidente, como

Además, el secretario abrió las consultas a segmentos sociales que antes el gobierno no tomaba en cuenta, como los empresarios, los padres de familia y al sector privado de la educación. Asimismo, el gobierno puso mayor atención a los organismos multilaterales y a las corrientes internacionales en educación, en particular a la UNESCO.³⁸ Más aún, por primera vez en la historia de la educación, la SEP entabló negociaciones con el Banco Mundial para financiar programas de educación básica. Tales hechos enfadaron al SNTE, aunque su liderazgo estaba en entredicho por un amplio movimiento de masas.

Aquel proyecto no tomaba en cuenta al SNTE. Salinas no se preocupaba por un discurso federalista, su visión era de eficacia política y resultados observables. Pero en el caso de la descentralización titubeó, las coyunturas cambiaron, su gobierno aprovechó el movimiento disidente dentro del SNTE para deshacerse de Jonguitud y la Vanguardia Revolucionaria del Magisterio que, como aliados le acarreaban más enemigos que prestigio, pero no pujó por la descentralización radical.³⁹

La revitalización del SNTE

Si no de manera abierta sí con intervenciones discretas, el gobierno estimuló el descontento contra la dominación de Jonguitud Barrios, entonces senador de la República. Sería ingenuo pensar que la nueva secretaria general "interina", Elba Esther Gordillo, fue electa por las masas o tan siquiera por el Consejo Nacional del SNTE. Ella era una carta que el gobierno mantenía apartada de los conflictos internos con el fin de jugarla en el momento apropiado. Salinas la designó. Ella tenía carrera en el SNTE como miembro de Vanguardia Revolucionaria, incluso fue diputada con el apoyo de Jonguitud, pero había roto relaciones con él.⁴⁰

lo había demostrado desde enero de 1989 con el arresto del líder petrolero, Joaquín Hernández Galicia y el desmantelamiento de su imperio o, más tarde, con la reprivatización de la banca. Sin embargo, el presidente no daba la orden de ejecución, por el contrario, la retrasaba. Según sus asesores no eran los tiempos políticos apropiados, había que esperar mejor momento y argumentos similares. En una charla posterior Manuel Bartlett me autorizó a publicar este asunto.

³⁸ Eso quizás explique por qué el programa salinista tiene paralelos con las grandes declaraciones de la UNESCO; no importa que éstas hayan sido posteriores al Programa, los contactos entre la SEP y ese organismo eran fluidos. Cf. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *World Declaration on Education for All: Meeting Basic Learning Needs*, París, UNESCO, 1990. Conocida también como la Declaración de Jomtien (hay versión en español); y *Foro mundial sobre la educación: Declaración de Dakar*, París, IPE-UNESCO, 2000.

³⁹ Las movilizaciones por "democracia y más salario" alcanzaron su cenit en abril de 1989. Bartlett exigió la renuncia del secretario general vanguardista, Refugio del Ángel, el gobierno consiguió recursos para un incremento en los salarios del magisterio y organizó la mudanza en el mando sindical. Para este punto y los siguientes párrafos me apoyo en los artículos de Aurora Loyo Brambila (citados) y otras piezas que se publicaron en el núm. 51 de *El Cotidiano* (noviembre-diciembre de 1992).

⁴⁰ Después de haber sido secretaria general de la sección 36, del Valle de México, Elba Esther Gordillo llegó al CEN del SNTE en 1980, como secretaria de Trabajo y Conflictos de Preprimaria, saltó a la poderosa Secretaría de Finanzas en 1983 y en 1986 Jonguitud la designó presidenta del Comité Nacional de Vigilancia. En 1988 el presidente Salinas la nombró delegada en Azcapotzalco.

Elba Esther Gordillo arribó a la secretaría general con ímpetu, desplegó una actividad inusitada, negoció con todos los grupos, alineó a la mayoría de los vanguardistas en la corriente "institucional", buscó —y logró en buena medida— fragmentar a la CNTe, consuyó un proyecto sindical que viera más allá de lo laboral y la colonización de la SEP; que influyera en la educación.⁴¹ Con el apoyo gubernamental expreso, incluso del mismo Bartlett, ella convocó a dos congresos extraordinarios del SNTe; en el primero la ratificaron como secretaria general y, en el segundo, extendieron su mandato dos años más de los tres estatutarios.⁴²

Lo más importante, Gordillo no reprimió —como era el estilo de Jonguitud— a la disidencia sino que negoció con ella e incluyó a miembros de la CNTe y otras corrientes en el Comité Ejecutivo Nacional (como Jesús Martín del Campo, de la CNTe, y Miguel Alonso Raya, de Nuevo Sindicalismo), borró de los estatutos la afiliación forzosa al PRI y puso en marcha una "Movilización nacional por la educación". Invitó a políticos y académicos ajenos al sindicato a formar un patronato para establecer la Fundación SNTe para la Cultura del Maestro, cuyo primer director fue Olac Fuentes Molinar, investigador reconocido en el medio de la educación.⁴³

Con un aparato de propaganda bien montado, con apariciones en la prensa, organizando encuentros internacionales de educadores, con una actividad política permanente y con el I Congreso Nacional de Educación, el SNTe quiso aparentar que era un sindicato democrático, abierto y moderno.⁴⁴ Con esas acciones, Elba Esther Gordillo se asentó por largo plazo en el liderazgo del SNTe. Cuando se dieron las negociaciones para el Acuerdo, ella había ganado legitimidad interna y era

⁴¹ Elba Esther Gordillo, *La construcción de un proyecto sindical: Mi testimonio*, México, Taurus, 1995, pp. 118-124.

⁴² Estos fueron resolivos del I Congreso Nacional Extraordinario del SNTe, en Tepic, Nayarit, de enero de 1990 y del II Congreso Nacional Extraordinario, en México, D.F., de febrero de 1992.

⁴³ Elba Esther Gordillo promovió a Fuentes Molinar, primero para rector de la Universidad Pedagógica Nacional y luego para subsecretario de Educación Básica y Normal. Allí él se ganó la confianza del secretario Zedillo, quien ya siendo presidente lo ratificó en el cargo. Nunca tuvo problemas con el sindicato, ni —al menos en público— criticó la corrupción y el dispendio. En una entrevista con Ivonne Melgar, Fuentes renegó de sus lazos con Gordillo, la criticó con dureza, como la "expresión moderna del desposismo sindical" y juzgó la burocratización de la SEP y el SNTe. Él era candidato a diputado plurinominal por México Posible. A la pregunta: "¿Por qué cuando fungió como subsecretario no pudo intervenir en el dispendio, en la corrupción?" El respondió: "Primero, porque yo era subsecretario, y no secretario, un subsecretario que no provenía del campo político, que tenía asignadas responsabilidades técnicas y pedagógicas [y...] era parte de la estructura de poder." Que no era político es un decir, fue miembro del Comité Ejecutivo del Partido Socialista Unificado de México y en sus más de siete años como subsecretario ejerció un poder enorme. Dudo que si hubiera sido secretario hubiese atacado al SNTe y emprendido una campaña de desburocratización como la que pregonoó en el 2003. Él disfrutó del poder. Le debía su ascenso a Elba Esther Gordillo, pero al ser de las confianzas del presidente, sin romper con ella, dejó de hacerle caso. El poder, como expreso Foucault, seduce. Olac Fuentes no fue la excepción. La entrevista en *Enfoque*, semanario político de *Reforma*, núm. 476 (6 de abril de 2003), pp. 22-23.

⁴⁴ Este congreso movilizó a miles de maestros en todo el país. Las secciones del SNTe tuvieron congresos parciales, se recibieron cientos de ponencias que la Fundación SNTe para la Cultura del Maestro reunió en 10 documentos de trabajo y tiró línea. Cf. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y Fundación SNTe para la Cultura del Maestro, *Primer Congreso Nacional de Educación*, México, SNTe, 1994. El Documento 2 enjuicia la descentralización educativa.

reconocida como la interlocutora privilegiada del gobierno. A pesar de sus ánimos originales de impulsar un proyecto radical, el presidente Salinas decidió hacer una descentralización pactada, aunque se mantuviera la estructura nacional del SNTE. En enero de 1992 llegó el momento de suplantarlo por un miembro de su "grupo compacto", Ernesto Zedillo, quien era secretario de Programación y Presupuesto.

Camino al concierto

Los gobernadores firmaron el acuerdo, pero no fueron protagonistas dinámicos en la negociación; ésta se efectuó entre la SEP y el SNTE, pero en ciertas decisiones cruciales, la Presidencia de la República operó por encima de la SEP.⁴⁵ En algunas de las sesiones también participaron altos funcionarios de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y Desarrollo Urbano y Ecología, así como del ISSSTE, con el fin de discutir cuestiones técnicas y pulir los documentos que firmarían los gobernadores.

El gobierno tenía la necesidad política de promover reformas en la educación y alcanzar la descentralización para incrementar su legitimidad entregando resultados, mas sin perder el control. El SNTE quería —y lo obtuvo— mantener su "carácter nacional" y vertical. Cuando las deliberaciones entre Ernesto Zedillo y Elba Esther Gordillo se empantanaban, ella recurría a las "instancias superiores". El presidente Salinas en más de una ocasión intervino por medio de operadores políticos de su confianza: su poderoso jefe de la Oficina de la Presidencia de la República, José Córdoba Montoya, el presidente del CEN del PRI, Luis Donald Colosio, y el jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís.⁴⁶ Las pugnas al interior del poder impidieron que el Distrito Federal aceptara las condiciones de la transferencia, el papel privilegiado que representaba el regente le puso veto (véase el recuadro 2.1).

El epílogo de aquellas negociaciones fue que el SNTE, a cambio de su firma para *federalizar* la educación, obtuvo ventajas: mantener su estructura nacional, incluir en

⁴⁵ Esteban Moctezuma Barragán, *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, FCE, 1994, pp. 101-106, relata que hubo seis reuniones con los gobernadores de los estados, en tanto que hubo docenas de sesiones con el CEN del SNTE y otras muchas más con las secciones del sindicato, sobre todo después de su II Congreso Nacional Extraordinario.

⁴⁶ Por testimonios de protagonistas de aquellas negociaciones, por cierto conocimiento personal de la situación y por el tono de los primeros mensajes como secretario de Educación Pública, estoy convencido de que Ernesto Zedillo no quería ceder en algunos aspectos. Él favorecía el modelo que impulsó Manuel Bartlett, deseaba otorgar mayores facultades a los estados y una partición del poder del SNTE. También defendía que el esquema de méritos que planteaba la carrera magisterial fuera administrado por la SEP y los estados con el fin de impulsar la calidad y que fuera más selectivo. Incluso, es posible que por sus convicciones económicas neoliberales hubiese querido que la descentralización introdujera mecanismos de mercado en la educación o al menos cierto tipo de competencia entre las escuelas. Pero Salinas quería el Acuerdo y Zedillo consintió —al menos no protestó— la injerencia de los hombres del presidente y la disminución de sus aspiraciones.

PODER
nimos
er una
SNTF.
miem-
ción
siones
algu-
as de
SSSTE,
an los
ción
resul-
ca-
y Elba
El pre-
lricos
blica,
o, y el
nunas
ciones
o veto
a para
uir en
E, 1994,
e hubo
re todo

RECUADRO 2.1. EL ACUERDO Y EL DISTRITO FEDERAL

El regente del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, y José Córdova Montoya, el poderoso secretario de la Presidencia, fueron los operadores políticos del Acuerdo, pero Camacho se safó. En una reunión que hubo en Los Pinos, el día anterior a la firma del Acuerdo el SNTF todavía quería impedir la descentralización a pesar de que el gobierno le había concedido todo lo que demandaba. Salinas sostiene: "De pronto, Camacho me pasó una tarjeta [...] era una bomba: los argumentos en contra de la federalización —escribió Camacho— eran muy fuertes; en su concepto era mejor dar marcha atrás, dejar la descentralización para otro momento, aceptar las recomendaciones de esos dirigentes seccionales y no insistir más. El texto me sacudió" (Carlos Salinas de Gortari, *México: Un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza y Janés, 2000, p. 630.) A pesar de la sacudida presidencial, el regente no aceptó la transferencia: ahí está el origen de las dificultades posteriores, que incluyeron un debate en 2004 sobre la reforma al artículo 122 de la Constitución para que el gobierno del Distrito Federal aportara fondos a la educación básica.

el Acuerdo el asunto de la revaloración social del magisterio y modelar a su modo —grupo SEP-SNTF— los mecanismos de la carrera magisterial.⁴⁷ Además de otros puntos que incidieron en la reformulación de contenidos y libros de texto, por medio de los cuales se regresó a las asignaturas separadas, en lugar de las áreas integradas de aprendizaje. Aunque no estuvo explícito en el Acuerdo, el SNTF podría extender la colonización de sus leales en las instituciones estatales que se crearan para conducir la educación. Mas que la supresión del pacto corporativo signado en 1944, el acuerdo fue —para utilizar el vocablo preferido de aquel gobierno— su modernización.

Una consecuencia política del Acuerdo es que se consolidó el liderazgo de Elba Esther Gordillo más allá de su periodo. En unos años acumuló más poder que el que tuvieron Robles Martínez o Jonguitud Barrios. Ella interpretó con acierto las condiciones de debilidad del PRI y se preparó para mantener la estructura del SNTF y su control, más allá de los gobiernos priistas. Su habilidad política y sus dotes retóricas le permitieron acomodarse al "gobierno del cambio" del presidente Vicente Fox y ganar al mismo tiempo espacios de maniobra dentro del PRI. El recuadro 2.2 provee un perfil político de *La Maestra*, quien además coordinó por más de dos meses de 2003 la fracción parlamentaria de su partido en la Cámara de Diputados federal.⁴⁸

El pacto firmado no institucionalizaba los cambios en la SEP ni garantizaba que, como señala Sejersted, la acción del Estado fuera previsible, no arbitraria. Salinas

⁴⁷ El proyecto original, en el que Bartlett no cedió, consideraba que la carrera magisterial debería ser un sistema de estímulos que impulsara el arraigo de los maestros, su capacitación permanente, mejoras en su desempeño con el fin de elevar la calidad. El SNTF quería y logró que fuera un escalafón horizontal; en unos años más será universal, según la tendencia de 14 etapas.

⁴⁸ El descontento de los diputados priistas contra su coordinadora parlamentaria fue por varias razones: empujaba una reforma fiscal promovida por el presidente que incluía gravar con el impuesto al valor agregado a alimentos y medicinas (una medida impopular); trataba a los diputados con la soberbia con que manejaba a los dirigentes sindicales (quienes le debían su promoción política y los diputados no) y por pugnas con otros dirigentes del mismo PRI. La prensa nacional se ocupó en extenso de ese asunto en diciembre de 2003.

RECUADRO 2.2. ELBA ESTHER GORDILLO

El poder político y financiero de Elba Esther Gordillo, que ejerce tal jefatura verdadera [del SNTE], es ofensivo para quienes no son sus representados sino los sujetos de su dominación. Es secretaria general del PRI, operadora del presidente de la República [Vicente Fox] y colaboradora de su esposa, lo que la fuerza a anteponer y aun utilizar su capacidad de control magisterial en perjuicio de los intereses del profesorado. Su ostensible riqueza personal, que sólo pudo venir de sus remuneraciones en la vida docente, la sindical y la política, la aleja por el monto y el origen de los módicos recursos de las maestras promedio.

Miguel Ángel Granados Chapa, en "Plaza Pública",
Reforma, 22 de mayo de 2003.

Según el *Wall Street Journal*: [...] con su elección a mediados de julio como coordinadora parlamentaria del PRI [Elba Esther Gordillo], ahora estará negociando a nombre de la bancada con la mayor representación en el Congreso mexicano. Eso la hace casi tan poderosa como el presidente Vicente Fox. "Ella es la Jimmy Hoffa de México, pero con vestido", dice Dela Baer, experta sobre México en el Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales, con sede en Washington.

Reforma, 31 de julio de 2003.

V Congreso Nacional Extraordinario del SNTE: Con apenas unas horas de aviso, comenzó en Ixtapan de la Sal, estado de México, el V Congreso Nacional Extraordinario del SNTE. Allí se aprobaron reformas estatutarias que desaparecen las secretarías del CEN, que eran órganos unipersonales y en su lugar se designaron 10 comisiones nacionales. Se creó el puesto de presidente y secretario. No hubo sorpresas, Elba Esther Gordillo fue electa presidenta y Rafael Ochoa Guzmán secretario técnico del 2004 al 2008, con posibilidades de una reelección. Al mismo tiempo, Elba Esther Gordillo, aún siendo secretaria general del PRI, impulsaba la creación de un partido político nacional: Nueva Alianza.

Reforma, 16, 17 y 18 de marzo de 2004.

Después de casi un año de ausencia y de entrar en colisión con Roberto Madrazo, Gordillo fue forzada a renunciar a la Secretaría General del CEN del PRI. En la segunda mitad de 2005 varios grupos del PRI demandaban su expulsión; pero ella se refugió en su *bunker*: el SNTE.

De notas de periódicos de esos meses.

no se conformó con enmendar la Ley Federal de Educación, impulsó reformas a la Constitución y presentó un proyecto de una nueva ley, más amplia y que fincara por largo plazo el centralismo burocrático en la educación.⁴⁹ Con la iniciativa de ley germinó el nuevo federalismo.

EL MEDIO: LA FORMA JURÍDICA

Lo que hace nuevo al nuevo federalismo es que a la noción de autonomía —cara al viejo federalismo— opone la de *conurrencia*. En lugar de tener una división transparente de competencias y atribuciones —o aun teniéndola— subyace la idea de

⁴⁹ Francis Sejersted, "La democracia y el imperio de la legalidad", en Jon Elster y Rune Slagstad, *op. cit.*, p. 159.

que cooperar y converger en la prestación de un servicio público, la organización política o la aplicación de las leyes, es más importante que la autonomía en la toma de decisiones. En esa concurrentia se preserva la supremacía del poder central por sobre los regionales. Otros postulados, como las pretensiones de mejor calidad y equidad educativas, otorgan legitimidad al Estado.

Los debates para la reforma del artículo 3 de la Constitución se llevaron a cabo en el Congreso federal en diciembre de 1992. Esta modificación legal terminó con la indefensión jurídica de los particulares a quienes se les negaba, en el texto anterior, el derecho de acudir a los tribunales o recurso contra la negativa o revocación de una autorización del poder público. También eliminó el estado de excepción para la educación de obreros y campesinos; estableció la secundaria obligatoria y asentó la responsabilidad del Estado (los tres órdenes de gobierno) de ofrecerla a todos los mexicanos, ya que en el texto anterior tal precepto estaba implícito.

Además, se reformó el artículo 31 para afirmar el deber de los padres de enviar a sus hijos a la escuela primaria y secundaria. También se excluyó el límite de 15 años de edad para asistir a la escuela y, de esa manera, ratificar la igualdad jurídica de los mexicanos. El año anterior, junto con las reformas al artículo 130, que redefine la relación entre el Estado y las iglesias, se derogó la que era la fracción cuarta del artículo 3, que prohibía la intervención de las corporaciones religiosas en la educación primaria, secundaria y normal, así como en la destinada a obreros y campesinos. De la misma manera descartaba a los ministros de los cultos religiosos como maestros o directores de planteles privados. Para contrarrestar una eventual intención de la Iglesia católica de querer influir en la educación pública y para tranquilizar a los opositores a esos cambios, la reforma del artículo 3 recuperó la noción de que la educación pública debe ser laica, que se apoye en la razón no en la fe. Este precepto que instituyó el Constituyente de 1917 fue derogado en 1934, con la política de la educación socialista.⁵⁰

El modelo formal de la descentralización del sistema educativo mexicano se puede deducir de la Ley General de Educación. Esta representa el *corpus* doctrinario del grupo dirigente del gobierno mexicano en los noventa y asienta los principios de la institución educativa y organización burocrática a comienzos del siglo XXI. El paso trascendente se había dado con la firma del Acuerdo. La LGE formaliza la aspiración de llegar a un sistema de educación pública nacional donde el gobierno federal norme, evalúe y financie en su mayor parte, y los estados lo operen, con la participación de los municipios.⁵¹ La ley expresa su federalismo —en su concepción barroca— por su carácter general, ya que tiene disposiciones que se aplican al gobierno federal, a los estados, a los municipios, a las instituciones descentralizadas y a los particulares que operan establecimientos de educación básica y normal. La LGE instituye, como diría Weber, el principio de jerarquía funcional. En la exposición de motivos y en varios capítulos de la ley, se insiste en que su sentido federalista se

⁵⁰ Después de que las legislaturas estatales aprobaron la reforma, el decreto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de marzo de 1993.
⁵¹ Secretaría de Educación Pública, *Artículo 3... op. cit.*, "Exposición de motivos".

manifiesta en la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, no en la soberanía de los estados.

En México no hay tradición de sistemas de educación municipales.⁵² Dada la heterogeneidad de los más de 2 400 municipios —con excepción de los más importantes, que controlan unas cuantas escuelas— no hay por el momento, al menos en la agenda explícita del gobierno, la intención de transferir responsabilidades de operación educativa a las comunas. Empero, la LGE mantiene el símbolo de que hay tres órdenes de gobierno que *concurren* en la prestación de servicios de educación básica y normal. En la práctica sólo se mantienen las dos jurisdicciones, federal y estatal, pero con predominio de la primera.

Los municipios colaboran con el sistema educativo proporcionando algunos gastos de mantenimiento, otros servicios municipales (agua y alcantarillado, por ejemplo) y, a partir de 1998, se hacen cargo de la construcción de espacios educativos con los recursos que les transfieren el gobierno y congreso federales.

El capítulo 2 de la LGE establece la distribución de la función social educativa. En ésta concurren los tres órdenes de gobierno, los órganos descentralizados y los particulares con autorización del poder público. El espíritu nacional y homogéneo domina en el articulado. En esta concurrencia el gobierno federal centraliza las funciones esenciales y descentraliza la operación. Las atribuciones *exclusivas* del gobierno federal, representado por la SEP, le confieren la potestad en el proceso: determinar en toda la República los planes y programas de estudio para la educación básica y normal. En el artículo 48 se hace una concesión —que en apariencia es federalista— ya que las autoridades estatales:

propondrán para su consideración y, en su caso, autorización de la Secretaría, contenidos regionales que —sin mengua del *carácter nacional* de los planes y programas citados— permitan que los educandos adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía y las costumbres, las tradiciones y demás aspectos propios de la entidad y municipios respectivos (cursivas mías).

Por esto, se recordará, Mejía arguyó que se quebrantaba la soberanía de los estados. El espíritu del centralismo burocrático no podía ser más explícito. La ley supone que los actores centrales tienen mayor conocimiento de las realidades regionales que sus propios ciudadanos quienes, además, son incapaces de escribir y enseñar su propia historia, geografía y cultura originarias. Los programas estatales se concentraron en el tercer grado de primaria, en pequeños cuadernos.⁵³ Un retroceso en

⁵² En algunos estados como Veracruz desde antes de la Revolución y cuando menos hasta los años setenta del siglo XX funcionaron muchas escuelas primarias cuyos maestros eran pagados (cuando había dinero) por los municipios. Poco a poco el estado o el gobierno federal que medio supervisaban esas escuelas, las fueron absorbiendo. La centralización era casi siempre una aspiración de los docentes y el personal, por las penurias y nulas prestaciones que por lo regular padecían en su condición de "municipales". La observación es de mi colega, Alberto Flores Callejas.

⁵³ En una charla que sostuve el 30 de enero de 1999 con un ex secretario de Educación y Cultura de Veracruz, mencionó que estaba molesto porque en la Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la

comparación con las monografías estatales para sexto año que se desarrollaron a comienzos de los ochenta. Además, la SEP tiene la facultad de revisar y evaluar esos planes y programas regionales. El cuadro 2.1 resume las facultades exclusivas del gobierno federal, las de los estados y las concurrentes.

La sección 4 del capítulo 2 de la LGE, 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. Ya se hace evaluación sistemática y periódica, al menos para efectos de la carrera magisterial, pero los resultados, en lugar de ser públicos, se guardan como secretos de Estado, violando la ley. En eso reside el poder de la burocracia, evocando a Weber o su perversidad intrínseca, según Kafka.⁵⁴

En la concepción del nuevo federalismo educativo, 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 la ficción constitucional, cada congreso soberano establece las disposiciones de ingreso y gasto público en su estado. *Eso es poder*. Los estados, en cambio, "prestian servicios", "ajustan" y "operan el sistema". *Eso es autoridad*. La burocracia central norma y fija las aristas principales de las reglas del juego político, en tanto que los estados *siguen* esas normas y concilian las reglas con sus intereses; las ruinas centralistas predominan. Ya no hay autonomía—menos aun soberanía—sino concurrencia.

El establecimiento de atribuciones fijas, como lo apuntó Weber, comenzó a crear sus propias inercias, aun en el plazo breve de una década. Por ejemplo, el gobierno de Oaxaca se tardó más en anunciar la posibilidad de "municipalizar" la educación que en dar marcha atrás por la presión de la sección 22 del SNTE y tal vez del mismo Comité Ejecutivo Nacional.⁵⁵ Asimismo, hubo sugerencias *discretas* de la SEP al gobierno local de que no eran los tiempos (elecciones del 2000), que no existía capacidad institucional en los municipios (cierto) y otros argumentos sobre la inconveniencia de municipalizar la educación. Los grupos burocráticos obstaculizan intentos que alteren sus rutinas y modifiquen las reglas del juego político del que se nutren.

El avance de la democracia, la alternancia política en los estados y en el gobierno federal, no han perturbado la retórica federalista ni la tendencia sembrada en el Acuerdo. Las líneas de la dominación burocrática se consolidan en las legislaciones de los estados, que en mucho reiteran lo dicho en la LGE y reproducen e institucio-

SEP no le autorizaban el libro de texto de tercero de primaria. "Los veracruzanos—decía—tenemos un estado diverso, extenso, con todos los climas, historia vigorosa y culturas maravillosas que desconocen el centro y nos quieren limitar. Ellos—los burocratas de la SEP—piensan que conocen Veracruz mejor que nosotros mismos. ¡Qué arrogancia! ¿Cuál federalismo?"

⁵⁴ El proyecto de investigación me permitió conseguir más información y examinar con cierta minucias estas instituciones que publiqué por separado, "Incentivos a los maestros: La paradoja mexicana", en Carrión (comp.), *Valores, calidad y educación*, México, AuhXXI/Sanillana, 2002, pp. 137-161.

⁵⁵ Samuel Hernández Ruiz, "Federalismo y educación en Oaxaca", ponencia presentada en el IV Seminario sobre El federalismo y la descentralización de la educación, en Oaxaca, 15 y 16 de mayo de 2001, mimeografiado.

CUADRO 2.1: COMPETENCIAS DE LOS ÓRDENES DE GOBIERNO Y COMPARTIDAS

<i>Gobierno federal</i>	<i>Gobiernos estatales</i>	<i>Competencias y concurrentes</i>
1. Determinar para toda la república los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria y normal.	1. Prestar los servicios de educación inicial, básica —incluyendo la indígena—, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.	1. Promover y prestar servicios educativos, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales.
2. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación básica y normal.	2. Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.	2. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción 1 de la primera columna.
3. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos.	3. Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la Secretaría.	3. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida.
4. Autorizar el uso de libros de texto para la educación básica.	4. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine.	4. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria, secundaria, normal que impartan los particulares.
5. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación básica.	5. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida.	5. Editar libros y producir otros materiales, distintos de los oficiales.
6. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica.	6. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.	6. Prestar servicios bibliotecarios con el fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística.
7. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que formulen los particulares.	7. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.	7. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa.
8. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias.		8. Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica.
9. Llevar un registro nacional de instituciones.		9. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas.
10. Fijar los lineamientos a los que deban ajustarse los consejos de participación social.		10. Vigilar el cumplimiento de la Ley General de Educación.

r
c
un
f
S
e
tF
l:
F
c

V

F
li
vle
r
N
Ld
é
h
2

CUADRO 2.1 (continuación)

antes	Gobierno federal	Gobiernos estatales	Competencias y concurrentes
servicios con las regiona-	11. Realizar la planeación, la programación y la evaluación globales del sistema educativo nacional.	12. Fomentar las relaciones culturales con otros países.	13. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

FUENTE: Ley General de Educación, artículos 12, 13 y 14.

nalizan el centralismo burocrático en la escala estatal.⁵⁶ La uniformidad en las leyes de los estados otorga una potestad tal a LGE, que parece más la norma de un Estado unitario que de uno federal.

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 3 con los anhelos de modernización educativa del gobierno de Salinas de Gortari, cuyas aristas principales subsistieron en el de Zedillo y las ratificó el programa de Vicente Fox.⁵⁷ Es más, con la transferencia a los estados de los activos y responsabilidades en 1992 y la continua aportación de recursos financieros, parecería que el modelo funciona, que sus premisas formales adquirieren vigencia en la realidad y que en efecto el sistema educativo mexicano ya está descentralizado, pero no en los aspectos fiscales y financieros, que son los instrumentos más apreciados del poder.

Vigencia del centralismo burocrático

Por esa apartencia redistributiva, para ciertos autores que examinan la descentralización desde el centro, acogen el simbolismo que emana desde el Estado y conciben que el movimiento que empezó en 1992 es federalista. Quiénes lo escrutan

⁵⁶ Incluso, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SEP, supervisó y autorizó los proyectos de leyes de educación de los estados, antes de que el gobierno local las sometiera a sus legislaturas. Dadas las relaciones de poder, es posible que también el SNTF les tuviera que dar el visto bueno o, como sucedió en Nuevo León, las bloquearan en el Congreso hasta que hubo ajustes entre el gobierno local y el sindicato. La LGE ratifica la soberanía de los estados en unos artículos y la contradice en otros.

⁵⁷ Véase cómo el programa foxista propone una continuación lógica con las premisas del salinista: "deralización", educación de buena calidad, equidad y pertinencia de la educación. El nuevo programa puso énfasis en la administración escolar. Hay más continuidad que cambio, la paradoja de un gobierno que hizo del cambio la quintaesencia de su política. Cf. Poder Ejecutivo Federal, Programa nacional de educación: 2001-2006, *op. cit.*

scarios
istema
nova-
gación
manis-
mente
como
tiva.
la en-
inves-
gica.
activi-
y fisi-
de la

ivalen-
do con
que la
al reco-
al es-
taria,
partan
otros
oficia-

desde la periferia y conocen de cerca las limitaciones que impone el centralismo burocrático, el federalismo educativo es una ficción; para algunos, como Gómez Álvarez, ni siquiera hay descentralización, si acaso una desconcentración administrativa y delegación de responsabilidades.

Ni un extremo ni el otro. Una conclusión de este trabajo es que el gobierno federal mantiene las tareas importantes, la esencia de la educación, las cuestiones profundas, el control; en tanto que los estados, nada más los asuntos de superficie, aunque no dejen de ser importantes. En otras palabras, se concentra el poder y se dispersa la autoridad. Ésa es la esencia del modelo de la descentralización educativa de México.

Este modelo no aspira a la devolución de soberanía, ni a una redistribución del poder, que es donde la descentralización política y el federalismo clásico tendrían áreas de conjunción. Predomina el enfoque administrativo de la delegación de funciones y ciertos márgenes de autoridad; por la preponderancia de los símbolos federalistas el Estado pretende una mayor legitimidad. El discurso, los símbolos y la práctica del nuevo federalismo educativo son diáfanos: el centro mantiene los controles normativo, técnico y político y financiero. No obstante, para que la legitimidad fuera mayor, a las promesas de la descentralización, el Acuerdo y la LGE le agregaron otros ofrecimientos.

La LGE abre un capítulo para promover la participación de los padres de familia, asociaciones civiles, sindicatos y personas físicas en la educación. No había demandas en tal sentido, al menos no que se expresaran por organizaciones sociales. Por el contrario, el SNTE siempre se opuso a la injerencia de segmentos externos en las escuelas. Aparte de poner al día a la escuela mexicana con las corrientes internacionales, la creación de los consejos de participación social (de escuela, municipio y estado, hasta llegar al nacional en una estrategia de abajo hacia arriba) obedecía —se puede especular— a los afanes del presidente Salinas de organizar esa participación a semejanza de los comités de solidaridad que le habían redituado frutos políticos y de organización social. Acaso eso explique por qué el gobierno de Ernesto Zedillo fue remiso en promover el mandato de la ley: no estaba en su horizonte político. Tampoco parece que al gobierno del presidente Fox le interesara la organización comunitaria desde abajo y con ciertos grados de autonomía y observación sobre la burocracia. El poder social es un recurso simbólico de los grupos burocráticos que poseen el poder; alegan que eso empuja la democratización del sistema, pero en la práctica la desprecian.

Control: Centralización del poder

En contraste a como sucedió en Alemania, donde los responsables de la educación de los Länders se reunieron a iniciativa de algunos de ellos para formar un consejo nacional, en México se intentó hacerlo por ministerio de ley, del centro a la periferia. Por supuesto no podía faltar el símbolo federalista. En la “Exposición de motivos” de la LGE, se postula:

El federalismo educativo permite la creación de un Consejo Nacional de Autoridades Educativas que reunirá a los responsables de aplicar las políticas educativas de cada entidad en el marco de los objetivos nacionales y las disposiciones legales. *Ello entraña una garantía adicional para el aseguramiento del carácter nacional que continuará teniendo la educación (cursivas mías).*⁵⁸

Motivo que fue derrotado en los debates en el Congreso en 1992 por la oposición del PAN y el PRD que arguyeron, más el primero que el segundo, que establecer ese consejo atentaba contra el auténtico federalismo.⁵⁹ Lo que no obstó para que el gobierno del presidente Fox, quien ganó la presidencia de la República con el apoyo del PAN, reviviera la idea de ese consejo con el fin de fortalecer al nuevo federalismo. La contradicción es obvia: lo que era un defecto del centralismo, a los pocos años era una virtud. En la ceremonia de presentación del Programa Nacional de Educación: 2001-2006, el 28 de septiembre de 2001, notario público de por medio, el presidente Fox tomó la protesta a los integrantes de dicho consejo. La Cámara de Diputados federal respondió a la semana siguiente rechazando la modificación a la ley, para meses después decir que mejor surja por decreto del Ejecutivo. Embrollos para ilustrar la vigencia de las sátiras de Kafka.

Aunque no se formalizara en la ley, el Consejo de autoridades educativas se instituyó de facto, quizá desde 1994. Su funcionamiento típico se puede sintetizar: el secretario de Educación Pública convoca a los responsables de educación en los estados con el fin de promover diferentes iniciativas federales. Para su ejecución la SEF busca la colaboración de los estados, cabildea para convenarlos, diseña mecanismos de seguimiento, monitorea su puesta en marcha, define metas y procedimientos, asigna tareas específicas y recursos. Los proyectos de la SEF, por caso las reformas curriculares a las escuelas normales, la reforma integral de la educación secundaria (RIES), el equipamiento de tecnologías de la información y de cómputo en las escuelas, aparecen a la luz pública como frutos del nuevo federalismo educativo. No importa, para fines prácticos, que la iniciativa y los recursos principales surjan del centro o que el presidente en persona los promueva, como el proyecto Enciclomedia.

Las reuniones de autoridades educativas son también asambleas deliberativas y de defensa de intereses locales. Las relaciones horizontales entre los secretarios de los estados son simétricas, promueven sus programas, buscan recursos adicionales, es un foro de quejas—que no protestas—y, en ocasiones, logran modificar algunos aspectos en que consideran excesiva la intervención de la burocracia federal. Por el peso de la ley, el funcionamiento de dicho consejo y el control del presupuesto, las relaciones entre la SEF y los estados son asimétricas: casi siempre prevalece el criterio central.⁶⁰

⁵⁸ Cf. Secretaría de Educación Pública, *Artículo 3... op. cit.*, p. 40.

⁵⁹ Cf., diputado Francisco José Paoli Bollo, "Posición sobre la ley general", en *Quorum*, año II, núm. 18, septiembre de 1993, pp. 32-33.

⁶⁰ Estuvo presente en dos de estas reuniones en 1996 y 1997. En ellas observé cómo los representantes de la SEF en los estados se sentaban detrás o al lado de la respectiva autoridad estatal para informarle y asesorarle sobre los puntos que se discutían. Los representantes tenían una carpeta igual a las de las autoridades y además una guía de lo que era de interés para el centro.

Por la vía de este consejo, la SEP logró lo que no había alcanzado antes del Acuerdo y la promulgación de la LGE: tener un control normativo sobre el sistema nacional de educación básica y normal. Antes, los gobernadores que tenían recursos e intereses definidos podían impulsar sus propias políticas, construir escuelas o responder a intereses locales; ahora ya no. En contrapartida, hay convenios que resultan benéficos para los alumnos y la sociedad en general, como la entrega puntual de los libros de texto gratuitos al comienzo del calendario escolar en casi todas las escuelas del país. Con la uniformidad de la norma y las formas de hacer política, se fortaleció el centralismo burocrático. Con el fin de salvaguardar el "carácter nacional de la educación" se centralizó el poder.

El empeño en mantener el carácter nacional de la educación fue para responder a quienes argüían que con la descentralización se dismantelaría a la nación, que las tendencias centrífugas darían poder a los antiguos caciques, incluso, que se podría llegar a la *balcanización* de un sistema homogéneo que se había construido con esfuerzo.⁶¹ También con el fin de brindar garantías (certidumbre jurídica) a la dirigencia del SNTE de que conservaría su estructura centralizada y corporativa.

Modernización del corporativismo

Llegar a un pacto de esa naturaleza, donde no se federaliza la educación (excepto en los textos y las piezas oratorias), se descentraliza poco y se concentra el poder, fue posible gracias a un contexto político de mudanza en la dirección del SNTE y de fortaleza del Poder Ejecutivo Federal. Hay cambios en las normas, se modificaron ciertas rutinas institucionales y —una vez agotada la retórica de la Revolución mexicana— aparecieron nuevos símbolos. No obstante, las reglas del juego político mantuvieron sus aristas fundamentales.

El discurso del nuevo federalismo educativo otorga legitimidad al Estado más allá de los sexenios y refuerza la ambigüedad de la Constitución. Con ese recurso, la burocracia central agrandó sus facultades y el SNTE refrendó su centralismo. La legitimación, sin embargo, no se funda tan sólo en el discurso, hubo concreción en otros ámbitos de la educación, pautas de mejoramiento, un paquete de reformas entre las cuales la descentralización es un elemento más.

⁶¹ El argumento de la balcanización o señales de que la descentralización propuesta por el presidente De la Madrid perseguía "romper la unidad del magisterio" era uno de los favoritos de VRM. Cf. Gerardo Peláez, "Historia de Vanguardia Revolucionaria: Grupo dominante en el SNTE", en Javier Aguilar, *Los sindicatos nacionales en el México contemporáneo: Educación, telefonistas y bancarios*, México, García Valdés Editores, 1989, pp. 71-102.