

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

❖ D.R. © 1997, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



NÚMERO 56

Claudia Santizo Rodall
LAS PERSPECTIVAS DEL NUEVO FEDERALISMO:
EL SECTOR EDUCATIVO. LAS EXPERIENCIAS DE
AGUASCALIENTES, GUANAJUATO Y SAN LUIS POTOSÍ

Agradecimientos

Este documento de trabajo no hubiera sido posible sin el tiempo que dedicaron a las entrevistas los investigadores y los administradores de la educación en los estados que se visitaron, en especial deseo agradecer, para el caso de Aguascalientes, al Lic. Jesús Álvarez Gutiérrez, Director General del Instituto de Educación de Aguascalientes; al Ing. Enrique J. Reinoso Dueñas, Director Administrativo, a la Mtra. Margarita Zorrilla Fierro, Secretaria Técnica del Consejo Estatal Técnico de la Educación; a Manuel Díaz Flores, de la Coordinación de Asesores del Gobernador, y al Dr. Salvador Camacho Sandoval de la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

En la Secretaría de Educación de Guanajuato, al Ing. Juan Carlos López Rodríguez, Subsecretario de Planeación e Investigación Educativa, al Ing. Juan Carlos Camacho Gómez, Director General de Política Educativa y Planeación Estratégica; a la Mtra. Martha Fabiola Carrillo Pérez en la Dirección General de Gestión Educativa; Guillermo Tapia y Cecilia Fierro de la Universidad Iberoamericana.

En la Secretaría de Educación del Estado de San Luis Potosí, Lic. Ana María Aceves, Secretaria de Educación en el estado; Profesor Jesús Montañez, Secretario Particular Adjunto; Profesor Carlos Enrique Merino Ramos, Secretario Técnico del Consejo Estatal Técnico de la Educación; Mtro. José Luis Solís Zavala, Director Administrativo; Lic. Isidoro del Camino, Coordinador General de Asesores, Lic. José de Jesús Jiménez, Tesorero del Gobierno del Estado, y la Ing. María Eugenia Guevara de la Dirección de Gasto Educativo del Gobierno del Estado.

Este documento también contiene algunas de las ideas discutidas con el Mtro. Alejandro Méndez, de la División de Administración Pública del CIDE, para los casos de Aguascalientes y Guanajuato. Finalmente, deseo agradecer los comentarios y sugerencias siempre acertados de Laura Flamand, del CIDE. Como siempre, la interpretación final de los hechos y los errores cometidos son míos.

Introducción

Este documento forma parte de un proyecto de investigación más amplio del Centro de Investigación y Docencia Económicas. El proyecto, coordinado por Enrique Cabrero, detecta las tendencias descentralizadoras que surgen o se consolidan a partir del Nuevo Federalismo en México en tres áreas: desarrollo regional (ramo XXVI), educación y servicios de salud. En particular este documento, que analiza

los procesos administrativos de la descentralización en la educación básica, encuentra su antecedente inmediato en un trabajo elaborado por Carlos Ornelas¹.

Es necesario aclarar que este documento no se propone evaluar la política sectorial, sino examinar los procesos administrativos de la descentralización de la educación básica² de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí, para mostrar que si bien el proceso de 1992 entregó a los gobiernos estatales la responsabilidad de prestar los servicios educativos básicos en su territorio, no necesariamente se vio acompañado de los recursos económicos necesarios para lograr una verdadera autonomía en la gestión. Por lo que las oportunidades que el proceso descentralizador proporcionará a cada entidad federativa dependen de las condiciones de su sector educativo y de los encargados de la administración del sistema escolar.

Con el propósito de probar lo anterior, en este análisis, la autonomía de gestión depende de dos factores: 1) que la estructura administrativa resultante logre fusionar los sistemas de administración estatal y ex-federal, y 2) que los mandos superiores de la Secretaría o Instituto de Educación sean capaces de obtener recursos adicionales a los gubernamentales. La importancia política de las secciones sindicales en cada estado y el tamaño del sistema de educación básica condicionan el primer factor. El segundo se relaciona estrechamente con la competencia y especialización (capacidad) de los mandos superiores.

Por lo que el análisis que aquí se presenta desea mostrar qué ha pasado con la última propuesta de descentralización-federalización del sector educativo descrita en el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB) de mayo de 1992. Es decir, cuales son los cambios que han ocurrido en aspectos importantes como:

- La toma de decisiones y la asignación de recursos, es decir, en qué áreas de la administración se decide en qué se gasta y en qué rubros se ejerce la mayor parte de los recursos.
- La influencia de la formación profesional de los administradores de la educación para innovar procesos administrativos y métodos de trabajo en el sector educativo, es decir, qué tanto se modifican las prácticas actuales en las funciones de las administraciones estatales y, si son capaces los administradores del sector

¹ Carlos Ornelas, "Educación básica, el federalismo difícil en Enrique Cabrero Mendoza, (coord.), *Políticas Descentralizadoras en México 1983-1993: Logros y Desencantos*, CIDE, México, 1997. (en prensa).

² Por educación básica, en este documento, se entiende: un año de educación preescolar, seis de primaria y tres de secundaria general; impartidos en el sistema formal-escolarizado público para la mayoría de la población entre los 6 y 14 años de edad en el país. No se incluyen las modalidades de educación pública básica indígena (bilingüe) y especial, ni las de educación básica no escolarizada; debido a que dichas modalidades de educación básica continúan bajo la administración federal de la educación en la categoría de programas compensatorios.

de establecer nuevas reglas en el funcionamiento del sistema educativo cuando se brinda el servicio.

- El grado de centralización que se mantiene en el sistema de administración de la educación, es decir, en dónde se emite la normatividad que rige al sector, la formulación de los planes de estudio, en dónde se deciden las contrataciones y la movilidad de los docentes entre estados, por mencionar algunos aspectos torales para el sector educativo.

Para intentar contestar estas preguntas consideramos pertinente analizar los casos de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí, debido a la estructura administrativa de recepción del sistema federal de educación básica que adoptaron en 1992; y a los cambios que efectuaron en las prácticas docentes, en algunos casos, los funcionarios estatales de la educación. Lo anterior ayudó a describir los cambios ocurridos en la política estatal de educación básica, en los estados mencionados, desde que se firmó el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB) en mayo de 1992.

No se trata de una evaluación de la política derivada del ANMEB, lo que se intenta es analizar cómo están respondiendo los que proveen (Secretarías o Institutos de Educación estatales) educación básica en el país; cuáles han sido sus estrategias, qué elementos de su contexto particular ayudaron u obstaculizaron sus acciones ante las nuevas señales que envió el gobierno federal en el *Acuerdo* de 1992. Las variables analizadas, en cada estado, son:

- A. La situación previa al *Acuerdo* para conocer en qué proporción coexistían los sistemas federal y estatal de educación.
- B. Entre las características generales de las entidades federativas, interesa conocer si la población es predominantemente rural o urbana. Esto nos permite saber el tipo de contenidos regionales en los planes de estudio que serían pertinentes para la región. También, es importante conocer si un estado atiende mayoritariamente zonas marginadas o desarrolladas económicamente.
- C. El tamaño que representan los estados estudiados, respecto al sistema educativo nacional para conocer las dimensiones de la reorganización administrativa; el número de maestros, alumnos y escuelas que están bajo la responsabilidad de cada estado.
- D. El proceso de recepción del sistema de educación básica federal y su integración con el estatal. Esto nos permitirá distinguir las opciones de recepción del sistema educativo básico federal en las entidades estudiadas y las ventajas y desventajas de las mismas.
- E. El personal encargado de administrar el sistema educativo, y el presupuesto disponible que facilita la gestión y la generación de experiencias innovadoras, las cuales reflejan los espacios de autonomía encontrados. Lo anterior para detectar

la influencia del perfil profesional de los administradores de la educación en la autonomía de gestión del Instituto o Secretaría de Educación.

Además, para entender mejor el proceso de cambio en la política educativa, y qué significa; es importante considerar la evolución histórica de las responsabilidades, delimitadas por la normatividad, de los ámbitos de gobierno en el sector educativo básico. En particular desde 1921, año de creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), a la fecha. Así como el papel del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación en el desarrollo del sector. Con tal propósito he dividido el estudio en cuatro apartados.

El primero contiene los antecedentes históricos del sector educativo básico, incluyendo la propuesta del nuevo federalismo que conlleva la transformación del *modus vivendi* establecido entre la SEP y el SNTE. También, contiene el marco normativo que sustenta la redefinición de competencias. Indicamos las competencias federales y estatales para subrayar que se transfirieron a los estados responsabilidades operativas y administrativas en el sector educativo, pero no se transfirieron los recursos suficientes para cumplirlas. En esta sección el lector encontrará cuatro modalidades de la política gubernamental dirigida a educación básica en distintas épocas: centralización y expansión; desconcentración-administrativa; descentralización—pendiente, coexistencia; y finalmente, descentralización—transferencia incompleta.

Estas cuatro modalidades determinaron la conformación del sector educativo básico en las entidades federativas; algunas, como Aguascalientes, cedieron la administración de 94% de sus *escuelas* preescolares, primarias y secundarias (en la década de los cuarenta) al gobierno federal. En otros estados, como Guanajuato y San Luis Potosí, coexistieron las escuelas federales y estatales de educación básica en una proporción de 80 y 20% respectivamente. Los *docentes* de las escuelas enumeradas pertenecen a la sección sindical estatal o federal, que se estableció en su entidad federativa, en las siguientes proporciones: Aguascalientes 97 - 3%, Guanajuato 70 - 30%, y San Luis Potosí 84 y 16% respectivamente. Esto último para subrayar que la composición federal-estatal (de maestros, alumnos y escuelas) del sistema educativo en las entidades, condiciona las posibilidades de fusión. Es decir, resulta complicado convencer a la sección ex-federal y su sindicato de perder su autonomía frente a una sección estatal; en consecuencia tiende sólo a producirse una fusión en el organigrama de las instituciones encargadas de la educación pero no en la práctica.

Este *primer apartado* incluye también tres esquemas, el primero muestra una síntesis de la política gubernamental (sus ámbitos estratégico, institucional y normativo) y el cambio institucional; el segundo, contiene las funciones de los niveles de gobierno según la normatividad de 1993 que sirve de sustento a la federalización, y el tercero muestra las funciones de los niveles de gobierno antes de la descentralización según la *Ley Federal de Educación* de 1973. Finalmente, este primer

apartado contiene el marco legal que el federalismo estableció para el financiamiento de la educación básica.

El *segundo apartado* describe la implementación de la política federal de descentralización en las entidades federativas. Muestra indicadores generales de los sistemas educativos en los estados y describe el tamaño de la administración del sector educativo en relación al gobierno estatal del que forma parte, incluye el personal administrativo y docente que emplea. También, cuando es posible, muestra las diferencias en prestaciones sociales. Este constituye otro de los problemas para la fusión de los sistemas educativos, la homologación en prestaciones sociales no se ha podido llevar a cabo porque requiere de grandes montos presupuestales que el gobierno federal no puede proveer. El gasto corriente absorbe 99% del presupuesto federal transferido para educación en los estados, con esto se lleva a cabo la nivelación salarial; por lo que son escasos los recursos que se utilizan en la inversión y capacitación de docentes. También, enumera las vías por las que fluyen los escasos recursos destinados a la educación en el país, y menciona dos cambios importantes respecto al financiamiento destinado a la educación a partir del *Acuerdo* de 1992.

El *tercer apartado*, informa sobre los perfiles profesionales de quienes administran el sector educativo, y sus recursos, en cada estado; lo que permite observar que las oportunidades de autonomía en la gestión dependen, en parte, de la capacidad de negociación de los titulares de las Secretarías o Institutos de educación. Se enfatizan los espacios de decisión-autonomía que crearon los administradores del sistema educativo local, pues sólo a través de estos espacios se inducen cambios en los sistemas educativos estatales.

Finalmente, en el *cuarto apartado*, se comentan los aspectos que la estrategia federal implementada no tomó en cuenta y se concluye hacia dónde podrá evolucionar la política educativa. Esto último constituye un panorama de las posibilidades de acción autónomas y reales en cada caso; y de los rezagos que se conservarán a pesar de la descentralización.

El análisis, a través de las cuatro secciones, permite concluir, como se verá en detalle más adelante, que la política de descentralización con sus postulados de corresponsabilidad y concurrencia en el gasto del sector educativo de los niveles federal y estatal principalmente (ya que los municipios aún no están en condiciones de integrarse para constituir un tercer patrocinador de la educación), responde en mayor medida a intereses y necesidades del gobierno federal y no a reclamos y motivaciones en las entidades federativas. En realidad, algunas entidades, se encuentran en una lucha permanente por evitar que el conflicto con los maestros acentúe o vuelva inmanejables otros problemas del ámbito local. Además, se muestra que los espacios de autonomía dependen, en parte, de las relaciones personales y el perfil profesional de los administradores de la educación que determinan los recursos adicionales a los asignados por el gobierno federal que se puedan obtener. También, la autonomía de gestión depende de la estructura administrativa de recepción del sistema ex-federal de

educación básica y del ritmo en que se puedan realizar los tres postulados, o estrategias de cambio, del ANMEB que son: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos educativos y la revaloración de la función magisterial; en donde es importante que la reorganización se consolide para que los otros dos postulados se desarrollen.

I. Antecedentes históricos del sector educativo básico en México

El objetivo de este apartado es clarificar, brevemente, que en México la política de educación básica, desde 1921 hasta la fecha, ha sido formulada e implementada por el gobierno federal. De manera que se trata de una política central con diversas etapas que para facilitar la exposición he clasificado de la siguiente manera:

- A) Centralización y Expansión.
- B) Desconcentración-Administrativa.
- C) Descentralización-Pendiente: Coexistencia.
- D) Descentralización-Transferencia Incompleta.

Las etapas muestran que el desarrollo del sistema educativo básico en el país no obedece únicamente a necesidades técnicas o pedagógicas sino que está fuertemente influenciado por cuestiones económicas y políticas que han determinado las competencias del gobierno federal y los estatales en esta materia. De manera natural, nuestra forma de gobierno altamente centralizada determina la forma de administrar diversos aspectos de la vida nacional, entre ellos la educación.

A) Centralización y Expansión

El gobierno federal, en esta primera etapa de 1921 a 1972, institucionalizó la administración de la educación pública básica en sus manos con la creación de la Secretaría de Educación Pública, SEP³. La Secretaría contó con el apoyo presidencial para establecer escuelas federales en las zonas alejadas de la capital de las entidades federativas. Dicha expansión encontró su justificación en la creciente demanda de educación por parte de la población y en la necesidad de satisfacer los intereses de poder de los maestros al servicio del sistema educativo. Al mismo tiempo, en los estados se crearon sistemas de educación que atendían a la población urbana.

La centralización de actividades en la Secretaría de Educación requirió de la creación de un Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de

³ El Artículo Tercero de la Constitución de 1917 estableció el derecho de todos los mexicanos a la educación y su importancia para mejorar las condiciones sociales de la población. La creación de la SEP determinó la posibilidad de cumplir con este mandato constitucional.

Escuelas (CAPFCE, creado en abril de 1944) como organismo público descentralizado del Estado; sus objetivos y funciones son, hasta la fecha, organizar y dirigir un sistema nacional de distribución y construcción de escuelas. Después, surgió la Dirección General de Enseñanza Normal (DGEN de 1947), con el propósito de dirigir y orientar la transformación de los programas de las escuelas normales urbanas y rurales. Otra acción trascendente para lograr la centralización-federalización de la educación básica, fue la creación de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos⁴.

Desde la creación de la SEP las concesiones a los maestros agrupados en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE fundado en 1943) han sido necesarias para mantener al sistema educativo en funciones. Numerosos intentos — iniciados en 1958— por detener esta expansión centralizadora fracasaron en su propósito de desconcentrar y reestructurar a la Secretaría. En algunas ocasiones se opuso el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, en otras se opuso la alianza SEP-SNTE para no perder el control en todo el territorio nacional. Un ejemplo de esto último lo constituyó la colaboración SEP-SNTE “en febrero de 1960 cuando los padres de familia, la Iglesia, el Partido Acción Nacional (PAN) y los autores de libros de texto comerciales, se opusieron a la publicación de los primeros libros de texto gratuitos de la SEP”⁵, las dos instituciones formaron un frente común para defender la política educativa del régimen.

La expansión de la educación básica incrementó las posibilidades de movilidad horizontal (del campo a la ciudad) y vertical (de maestro frente a grupo a director, y posteriormente a inspector) del magisterio federal”⁶. La capacidad de negociación del SNTE se fue incrementando de manera que al final de la década de los sesenta ya contaba entre sus afiliados con personal de los mandos medios de la SEP; éstos, como se esperaba, se opusieron a la reestructuración de la misma que pretendía transformar a los inspectores y directores de educación básica en empleados de confianza o no sindicalizados.

El centralismo propicia que los puestos sean asignados por las autoridades del nivel federal, lo que ha convertido a los nombramientos en un recurso de poder. Por lo que algunos de los mandos medios de SEP llevan a cabo transacciones que comprometen los fines y la misión de servicio propia de la educación pública. También, como consecuencia de la excesiva centralización los gobernadores tienen que negociar con los miembros del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE (además, de enfrentar las presiones de la sección estatal del SNTE) para establecer las prestaciones adicionales al salario.

⁴ Se creó el 12 de febrero de 1958. Dos años después, en febrero de 1960, se entregaron los primeros libros. En total se repartieron: 15'492,193 ejemplares en ese año. En Manual General de Organización de la SEP, Diciembre, 1994.

⁵ Soledad Loaeza, *Clases medias y política en México. La querrela escolar, 1959-1963*, México, El Colegio de México, 1981, p. 245.

⁶ Alberto Arnaut, *La Descentralización Educativa y el SNTE, 1978-1988*, Documentos de Trabajo, 1992, cide, p. 8.

Además, los planes y programas de estudio son elaborados por el gobierno federal, por lo que en la práctica no consideran temas relacionados con problemas y necesidades locales o regionales. En las escuelas no existen mecanismos que controlen la calidad de la educación, debido a que la mayoría de los *supervisores* (cuando realizan visitas a las escuelas) no cumplen con sus propósitos de asesoría y orientación técnico-pedagógica. Sus intereses y la posición de autoridad sindical que ocupan les permite no informar acerca de las anomalías que observan en el funcionamiento de las escuelas.

Complementando lo anterior, la SEP y el SNTE no valoran la participación-sugerencias de los padres de familia y de la comunidad en asuntos relacionados con la educación básica; por lo que todas las decisiones para administrar las escuelas y de contenidos educativos son exclusivas de las autoridades federales. Además, los reglamentos interiores de las escuelas excluyen la participación de los padres de familia en “asuntos técnicos”, entendiéndose como tales todos los que se refieren a contenidos y procesos educativos. De manera que ni las autoridades locales ni los padres de familia tienen injerencia en el servicio educativo que imparten las escuelas de su comunidad.

B) Desconcentración Administrativa⁷

Esta segunda etapa se caracteriza por la desconcentración administrativa de la Secretaría de Educación, en 1973 se produjo la primera señal de signo desconcentrador al crearse, por parte de la SEP, unidades regionales de servicios administrativos con subunidades. A fines de 1976, estas unidades procesaban los trámites de servicios de seguridad social y documentación escalafonaria del personal de la SEP en los estados, y concentraban información estadística. Durante el período 1976-1982 la Secretaría creó agencias federales en los estados conocidas como Delegaciones, se estableció una en cada estado.

Al mismo tiempo que la Secretaría desconcentró funciones administrativas y operativas en sus Delegaciones, sus facultades para regir el sistema educativo fueron confirmadas al promulgarse la Ley Federal de Educación (LFE) el 27 de noviembre de 1973; estableciéndose así, las bases necesarias para operar un esquema de organización altamente centralizado que asegurara los ámbitos de poder del binomio SEP-SNTE.

Desde finales de la década de los cincuenta se elaboró un proyecto para reestructurar a la Secretaría de Educación; diez años después (en 1969-1970) encontramos el segundo proyecto. Ambos propusieron la descentralización de la SEP y

⁷ En esta etapa de la política educativa fue de gran importancia el artículo de María Eugenia Reyes, “El caso de México”, en Malpica Faustor, *Descentralización y Planificación de la Educación, experiencias recientes en países de América Latina*, París, Instituto Internacional de Planeación de la Educación, 1994.

la transformación de los inspectores o supervisores en empleados de confianza con el propósito de resolver los problemas administrativos provenientes de la expansión del sistema y rescatar para las autoridades superiores de la SEP el control sobre el personal que se había perdido a manos de la representación sindical, fue imposible ejecutar dichos proyectos.

Uno de los objetivos de la política educativa del régimen del presidente López Portillo fue mejorar la calidad de la enseñanza, que había sido relegada porque el personal sindicalizado en el SNTE estaba más preocupado por defender sus prerrogativas laborales en detrimento de los asuntos propiamente educativos, para ello reformó dos aspectos cruciales: “el sistema de formación de maestros (con la redefinición del sistema de enseñanza normal y la creación de la Universidad Pedagógica Nacional) y la transformación del sistema de control y evaluación del trabajo docente (a través de las 31 Delegaciones de la SEP)”⁸.

Una de las tareas de las Delegaciones era ejercer el presupuesto asignado por el gobierno federal a la educación de acuerdo a las necesidades de cada entidad; ésto promovió el *efecto positivo* de la racionalización en el uso del presupuesto. Como ejemplo, podemos citar el hecho de que se empezaron a construir escuelas en zonas marginadas; por ello “de 1979 a 1982 la construcción de escuelas incrementó su tasa de crecimiento de 4.7% a 11.8%”⁹.

Otro efecto positivo consistió en que los delegados pudieron observar las anomalías que se presentaban cotidianamente en las escuelas, como la no asistencia del maestro. Este hecho movilizó a los sindicatos estatales de maestros pertenecientes al SNTE, y al de los maestros disidentes entre ellos la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)¹⁰, a coptar a los delegados. Por lo que el efecto

⁸ La política de desconcentración no encontró resistencias porque se implementó de manera rápida, sorpresiva sin consultar al SNTE; se realizó mediante la elaboración de reglamentos de la exclusiva competencia del gobierno federal. El Sindicato pudo manifestarse en contra hasta después de haberse iniciado... El Secretario de la SEP, primero nombró a los Delegados en cada estado, después definió los organigramas y programas. El Delegado cumplía funciones de planeación, coordinación, operación de los servicios educativos y elaboración del presupuesto para los servicios de educación federales en el respectivo estado. Alberto Arnaut, *La Descentralización Educativa...op.cit.*, pp.16 y ss.

⁹ Yolanda de los Reyes, “Descentralización de la educación”, en Blanca Torres, (comp.), *Descentralización y Democracia en México*, El Colegio de México, p. 164.

¹⁰ La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) surge del intento de los maestros de provincia (a partir de 1979) para descentralizar al SNTE. La Escuela Normal Superior de México (ENSM) era su escuela de formación de cuadros. Representa a amplios sectores de maestros de Chiapas, Oaxaca y Valle de México, y ámbitos institucionales como el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). La Coordinadora rechaza la descentralización educativa, a pesar de que sus grupos más fuertes nacieron y se desarrollaron como resultado de los primeros pasos desconcentrados de la SEP. Paradójicamente, rechazan la descentralización educativa, con la esperanza de llegar a controlar la dirección nacional de un sindicato cuyo centralismo rechaza. Sin embargo, tendrá que modificar su postura porque sería una contradicción apoyar: la descentralización del SNTE y la centralización de la SEP. En: Alberto Arnaut, *La Descentralización Educativa y el SNTE, 1978-1988*, México, CIDE, 1992.

positivo quedó anulado cuando los delegados percibieron que al no reportar las anomalías fortalecían al SNTE; algunos delegados ya eran miembros del Sindicato y no era difícil obtener su cooperación. De esta manera, el control que ejercen los maestros sindicalizados sobre las reglas de funcionamiento del sistema escolar básico se fortaleció.

Entre los *efectos negativos* de la desconcentración administrativa se encuentra la superposición de nuevos niveles jerárquicos (delegados, directores de servicios coordinados de educación) a las autoridades educativas escalafonadas-sindicalizadas en los estados (supervisores o inspectores y los directores de escuelas). Otro aspecto importante que propició esta política fue acercar al personal foráneo de la Secretaría de Educación (maestros federales en los estados) con un representante de la SEP (delegado) que podía resolver sus problemas. De manera que, la desconcentración administrativa sirvió para agudizar la ya excesiva burocratización y centralización del sistema educativo; incluso estableció un canal directo de comunicación entre los maestros federales en los estados y la SEP, e intensificó la lucha por el poder en el nivel estatal. De manera que “no se descentralizaron los procesos decisivos ni del SNTE ni de la SEP, pero ambos experimentaron la descentralización de sus actividades”¹¹. Es decir, la presencia regional de ambos creció para reafirmar su poder de decisión hegemónico.

C. Descentralización-Pendiente: Coexistencia

El SNTE apoyó el proyecto de desconcentración de los setenta después de redefinirlo e incluir algunas garantías para su integridad que consistían principalmente en conservar al personal directivo y a los supervisores como personal sindicalizado. Sin embargo, el Sindicato y los gobiernos locales se opusieron a la política de descentralización que pretendió ejecutar el presidente Miguel de la Madrid.

Este proyecto afectaba no sólo a los actores internos de la SEP y el SNTE, sino también a los gobernadores, las secciones estatales del SNTE (que constituyen trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados) y los ayuntamientos; era indispensable obtener la aprobación de los gobernadores ya que recibirían nuevas responsabilidades. Esto último no se logró en parte, porque el contexto era el de una severa crisis económica; además, se requería de disposiciones legales y administrativas que conciernen a todos los niveles de gobierno.

Se trataba de un proceso descentralizador que requería de altos costos de negociación política y económicos. Se firmaron diversos acuerdos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales que, aunque constituyeron un avance, distaron mucho de la propuesta hecha por el presidente¹². Esta política no se realizó por varias razones,

¹¹ Alberto Arnaut, *La Descentralización*, *op. cit.*, pp. 22-23.

¹² En su discurso de toma de posesión Miguel de la Madrid (1982) expresó su propuesta en los siguientes términos: “al hacer mío un reclamo nacional, he decidido promover la transferencia a los

entre ellas se encuentra el hecho de utilizar los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) como el instrumento para financiarla y a los Comités Estatales de Planeación (COPLADE) para su ejecución. De esta manera, toda la política descentralizadora dependía para llevarse a cabo de la firma de acuerdos de coordinación, creados con el fin de legitimar el sistema político y no para debilitar la centralización de los servicios; tampoco se modificaron las leyes correspondientes para fortalecer a las entidades y municipios que prestan el servicio educativo. Este vacío jurídico obstaculizó la consolidación de la descentralización y facilitó que algunos miembros del SNTE, en algunos estados, no se presentaran a las mesas de discusión organizadas para dar a conocer sus puntos de vista (acerca de la descentralización) al representante de la SEP y a las autoridades del gobierno estatal.

Mediante decreto presidencial, en agosto de 1983, las Delegaciones cambiaron de denominación y se transformaron en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, pero nada ocurrió en materia de descentralización. Posteriormente, las Unidades cambiaron de nombre a Direcciones Generales de Servicios Coordinados (DGSC), sus funciones consistían en coordinar los servicios educativos pertenecientes al gobierno federal, en cada entidad federativa, y también los estatales.

Sin embargo, no fue posible reunir los servicios educativos, estatales, federales y municipales bajo una sola autoridad educativa. Las Direcciones Generales mencionadas, fueron objeto de luchas por posiciones políticas entre los funcionarios del gobierno local, el federal y el SNTE; éste último obtuvo la mayor parte de ellas. Al mismo tiempo, la disidencia magisterial, sobre todo en Oaxaca, Chiapas y el Distrito Federal había tomado fuerza. Así que, las decisiones tomadas con arreglo a criterios políticos llevaron a la SEP a ceder ante las presiones de los sindicatos y a entregarles, en ausencia de otros beneficios principalmente económicos y de movilidad vertical dentro de la administración del sistema educativo, el control de las Direcciones Generales de educación en los estados. Posteriormente, las Direcciones Generales se convirtieron en Secretarías de Educación en los estados¹³. Por lo que la coexistencia de los dos sistemas educativos (estatales y federales) en los estados se mantuvo con sus correspondientes secciones sindicales, prestaciones y salarios diferenciados, y sus respectivos planteles educativos que compiten por la matrícula disponible en la localidad.

gobiernos locales de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal que la federación imparte en todo el país, así como los recursos financieros correspondientes...fundadas razones de orden pedagógico, académico y administrativo, aconsejan volver hoy al esquema educativo original de la Constitución de 1917, en el cual la responsabilidad de la enseñanza básica correspondía a los gobiernos locales y municipales. El gobierno federal conservará las funciones rectoras y de evaluación que ejercerá a través de la Secretaría de Educación Pública. Los derechos laborales del magisterio y su autonomía sindical serán respetados". Sin embargo, este proyecto se realizó diez años después en 1992.

¹³ Actualmente, con la federalización algunas Secretarías se transformaron en Institutos de Educación, éstos últimos son organismos públicos descentralizados de los gobiernos estatales.

D. Descentralización-Transferencia Incompleta

Para llevar a cabo este tipo de descentralización se modificaron y emitieron disposiciones legales durante 1992 y el año siguiente, en un contexto caracterizado por la crisis económica y de legitimidad en la administración pública federal; por lo que el presidente Carlos Salinas encontró el momento propicio para fragmentar al SNTE que representaba costos económicos y políticos crecientes por la capacidad de presión que le dan su tamaño y organización.

Carlos Salinas rescató la propuesta de Miguel de la Madrid de transferir a los estados el sistema de educación pública básica federal. Dicha transferencia resultaba congruente con su política de modernización; ésta última fue la estrategia-ideología dominante para la formulación y ejecución de políticas gubernamentales durante el sexenio 1988-1994 que estableció la necesidad de involucrar a los grupos (en este caso los padres de familia), que reciben los beneficios de la educación de sus hijos, en su prestación y financiamiento; política que encontró aceptación entre los prestadores de servicios (Secretaría de Educación Pública) en una época de crisis económica y crecientes demandas por parte de la población.

Por lo tanto, se fortaleció la idea de que la descentralización era parte de la política modernizadora que intenta transferir responsabilidades-obligaciones, aunque no la toma de decisiones, a los grupos que directamente prestan el servicio (administradores de la educación en los estados) y a los que reciben el servicio de educación pública. En la ceremonia en la que el Presidente de la República presentó el *Programa para la Modernización Educativa* (PME, 1989-1994), estableció:

“el programa proporciona un nuevo modelo de educación para el país. La modernización educativa implica definir prioridades, revisar y racionalizar los costos educativos y, a la vez ordenar y simplificar los mecanismos para su administración...imaginar nuevas alternativas de organización y financiamiento, supone romper con inercias; requiere de una profunda aplicación descentralizada”.

El *Programa de Modernización Educativa* hizo explícitas la intenciones de descentralizar el servicio educativo, capacitar a los profesores y asignar mayores recursos a los grupos y regiones que presentan mayor rezago, sin delimitar las competencias entre los niveles de gobierno estatal y federal pues se trata de un documento que presenta un modelo de acción deseado pero no es el instrumento adecuado para implementar la transferencia¹⁴, término que aún no aparece en el Programa. Para llevar a cabo la descentralización-transferencia, había que modificar o formular leyes de carácter nacional, pero antes sería necesario realizar sesiones de concertación para medir el grado de resistencia de los participantes ante la propuesta

¹⁴ En 1992, la descentralización significó la transferencia o entrega que el gobierno federal hizo a los estados de recursos humanos (maestros, personal administrativo y alumnos), recursos materiales (bienes muebles e inmuebles, entre ellos las escuelas) y los recursos financieros necesarios para el sostenimiento del sistema transferido, principalmente nos referimos al pago de la nómina.

del gobierno federal de integrar los sistemas educativos (estatal y federal) bajo un sólo mando en cada estado, situación en la que el gobierno federal sólo conservaría funciones rectoras¹⁵.

Sin embargo, antes de modificar o elaborar la legislación necesaria fue posible firmar el *Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa* (ANMEB), el 18 de mayo de 1992, en donde el gobierno federal utilizó el término federalización de la educación con dos propósitos: “1) diferenciar esta política de los intentos anteriores pero con la misma intención de descentralizar el servicio educativo, 2) ocultar ante el SNTE el signo descentralizador de la nueva política educativa”¹⁶.

Después de una intensa etapa de elaboración de consensos, el Presidente de la República, los Gobernadores, el titular del Instituto de Servicios y Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) y el del SNTE respectivamente, firmaron el *Acuerdo*, ANMEB¹⁷. En particular para llevar a cabo la política de 1992, se realizaron acciones gubernamentales en tres ámbitos de acción: estratégico, institucional y normativo. En el primer ámbito, el gobierno federal modificó la estrategia discursiva, en la cual el énfasis pasó de la necesidad de cobertura a la de calidad en los contenidos educativos. En lo que se refiere al marco normativo, éste redistribuyó las funciones educativas entre los ámbitos de gobierno y sus instituciones, conservándose las funciones reguladoras-rectoras en el gobierno federal (*Véase el Esquema 1*). También, el marco normativo de la descentralización, estableció las siguientes tres estrategias para descentralizar la educación básica:

¹⁵En la fase final de la negociación (de febrero a mayo de 1992) el nuevo titular de la SEP, que entró en funciones en enero de 1992, realizó cuando menos seis reuniones de concertación con cada uno de los 31 gobiernos estatales, decenas de reuniones con el comité nacional y los comités seccionales del SNTE. Sin embargo, un amplio proceso de consulta, más de 65 mil ponencias en 1,472 foros de consulta a lo largo del territorio nacional, ya había antecedido a la fase final de negociaciones. En Alberto Arnaut, “La federalización. de la educación básica y normal (1978-1994)” en *Política y Gobierno*, vol. 1, núm. 2, segundo semestre, 1994, p.256.

¹⁶*Loc. cit.*

¹⁷“La realización de la descentralización se postergó porque las elecciones de 1988 habían dejado como herencia una legislatura federal en la que el PRI no contaba con la mayoría calificada para emprender por sí solo las reformas constitucionales y legislativas que debían acompañar el proceso de descentralización, para darle una base mucho más firme que la derivada de la firma de Convenios entre la SEP y los gobiernos de los estados. Además, no se quiso ejecutar una política que implicaba una intensa negociación con uno de los sindicatos más poderosos del PRI, teniendo pendiente en la agenda política las elecciones federales de 1991, en las cuales ese partido intentaría recuperar el terreno perdido en 1988. El proyecto de descentralización también se retardó por el cambio de titular de la SEP, en enero de 1992. Por lo que el nuevo titular tuvo que reanudar el intenso proceso de negociación con la contraparte sindical y los gobernadores de los estados”. En Alberto Arnaut, *La federalización*, *op.cit.*, p.256.

Esquema 1. POLITICAS GUBERNAMENTALES Y CAMBIO INSTITUCIONAL 1/

Ambito Estratégico	Ambito Institucional	Ambito de la Normatividad
<p><i>* Estrategia Discursiva:</i> De la cobertura y expansión -> a la calidad y los contenidos educativos pertinentes</p>	<p><i>* Estructura organizacional para brindar el servicio de educación pública en el país:</i> SEP -> corresponde Distrito Federal. Sistema transferido + sistema estatal = Secretaría o Instituto de Educación -> corresponde a las entidades federativas.</p>	<p><i>* Constitución artículo 3o.</i> Educación Pública básica obligatoria de 6 años-> a 9 años</p>
<p><i>* Estructura del Sistema de Educación Básica</i> Del centralismo y burocratismo -> a la reorganización o transferencia del sistema educativo federal a los estados.</p>	<p><i>*Homologación salarial de docentes:</i> De diferenciación salarial entre estatales y ex-federales -> a homologación salarial (con transferencias federales).</p>	<p><i>*Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación, ANMEB</i> Del centralismo -> al federalismo.</p>
<p><i>* Reformulación de contenidos escolares</i> De los contenidos federales -> a la reformulación de contenidos + contenidos regionales</p>	<p><i>* Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE:</i> De la unidad -> a la fragmentación</p>	<p><i>*Convenios con entidades federativas:</i> De la imposición -> a la negociación.</p>
<p><i>* Revaloración de la función magisterial</i> De la falta de capacitación -> a la carrera magisterial</p>	<p><i>* Educación en los estados</i> De la coexistencia de dos sistemas (estatal y ex-federal) -> a un sólo sistema estatal.</p>	<p><i>*Ley Federal de Educación -> a la Ley General de Educación</i></p>
<p><i>* Conducción estatal</i> De la gestión estatal -> a la gestión compartida: estados + comunidad.</p>	<p><i>* Escuelas</i> De autoridades individuales (Directores + Supervisores) -> a cuerpos colegiados (Consejos escolares + Consejos estatales).</p>	<p><i>*Financiamiento en los estados</i> De los recursos públicos tradicionalmente asignados por el gobierno federal -> a la concurrencia estatal con recursos crecientes en términos reales</p>
<p><i>* Financiamiento público</i> De la asignación federal incondicional -> a la participación del gobierno federal como concurrente y compensatoria.</p>	<p><i>*Supervisores</i> De la Anarquía -> al reclutamiento y capacitación en los CETES.</p>	<p><i>*Educación pública básica</i> De responsabilidad federal -> a corresponsabilidad con los gobiernos estatales.</p>
<p>Dos cambios esenciales en las competencias de los niveles gubernamentales:</p>		
<p><i>*Gobierno federal:</i> Del estado benefactor -> al estado con funciones integradoras y exclusivas: Normativas, compensatorias, distributivas y de evaluación</p>		
<p><i>*Gobiernos estatales:</i> De receptores de educación federal (complementaria a la estatal) -> a administradores de un sistema estatal integrado para proveer educación</p>		

1/ Elaboración con base en los tres ámbitos esenciales para el estudio de políticas gubernamentales dirigidas al sector educativo en México que Eduardo Ibarra Colado propone en su libro: La Universidad ante el Espejo de la Excelencia. Los he adaptado a las necesidades de mi análisis.

1. *Reorganizar el sistema educativo*, que a nivel federal significó la transferencia a los gobiernos de los estados, de 700 mil empleados (513 974 plazas docentes, 116 054 puestos administrativos, 3 954 000 horas-salario), 1.8 millones de alumnos de preescolar; 9.2 millones de primaria y 2.4 millones de secundaria. Además de 100 mil bienes inmuebles y 22 millones de bienes muebles¹⁸. A nivel estatal la reorganización significó adaptar, y en algunos casos crear, las estructuras de las Secretarías de Educación Estatales para recibir al sistema federal de educación básica, el reto principal consistió en evitar la duplicidad de funciones y autoridades. Además, los administradores estatales del sistema escolar deben disciplinar y capacitar a los *supervisores escolares* por varias razones, entre ellas: recuperar el control que sobre el sistema escolar posee el Sindicato de trabajadores de la educación, así como, construir bases de datos y diagnósticos para conocer las condiciones en las cuales es transferido el sistema federal de educación. Estas tareas se realizan en los Consejos Estatales Técnicos de la Educación en algunos estados, porque en otros los Consejos aún permanecen como estructuras pasivas.
2. *Reformulación de contenidos educativos*, básicamente significa la prerrogativa de las Secretarías de Educación Estatales de proponer contenidos educativos regionales que contengan los conocimientos necesarios para las actividades productivas que se desarrollan en el estado y someterlos a la consideración del gobierno federal para que se incluyan en los libros de texto gratuitos. La incorporación de contenidos pertinentes al entorno requiere de la colaboración de diversos sectores de la comunidad; entre ellos, los empresarios podrían señalar las deficiencias que sus trabajadores presentan para corregirlas desde la educación básica. Sin embargo, para que este proyecto se realice es necesario contar con los recursos financieros suficientes para contratar personal especializado que elabore los contenidos; implica también, convencer y capacitar a los maestros para que utilicen el material.
3. En lo que se refiere a la *Revaloración de la función magisterial*, se requiere la institucionalización de la Carrera Magisterial como requisito en las Secretarías Estatales; pues, cada una posee la responsabilidad de integrar un sistema de formación de maestros. Según la Ley General de Educación, el sistema de Carrera Magisterial debe incluir: formación de docentes, actualización y superación, mejorar el salario profesional, otorgar facilidades para la vivienda y el nuevo aprecio social hacia el maestro.

¹⁸ Alberto Arnaut, referencia a Esteban Moctezuma B., en "La federalización de la educación básica y normal", *op.cit.*, p 258.

Aunque puede decirse que esta política descentralizó-traspasó los recursos humanos (alumnos, maestros y personal administrativo), materiales (bienes muebles e inmuebles) y financieros necesarios para el pago de la nómina de los docentes y administrativos transferidos; no podemos hablar de una descentralización en sentido estricto porque ésta incluiría la transferencia de la toma de decisiones en aspectos clave para el desarrollo del sector educativo que sólo la autonomía financiera permite. Mientras la mayor parte de los recursos para la administración y operación de los sistemas educativos estatales sean asignados por el gobierno federal y éstos apenas alcancen para cubrir el gasto corriente, los estados serán semejantes a una oficialía de partes del gobierno federal al menos en esta primera etapa del proceso descentralizador.

A pesar de lo anterior, se advierten espacios en donde los estados (al crearse nuevas leyes en 1993) pueden sugerir contenidos regionales para sus programas educativos, reorganizar las zonas de supervisión escolar, capacitar maestros, entre otros aspectos, que permiten hablar de núcleos de decisión, es decir, de aspectos diseñados e implementados a nivel local que revierten la centralización del poder de decisión al menos en algunos aspectos de la política educativa. La nueva legislación estableció las bases para transitar de un esquema de política gubernamental educativa centralizada a uno que será intenso en relaciones intergubernamentales y que probablemente incluirá la participación ciudadana, es decir, será de construcción pública.

Sin embargo, como lo demostrará la sección de implementación de la política, cada estado vive un proceso diferente de adaptación a la misma, porque el peso de las secciones sindicales y el tamaño del sistema de educación básica condicionan las estructuras administrativas resultantes que facilitan u obstaculizan la autonomía de gestión. Al analizar las leyes y sus modificaciones es evidente que “el gobierno eligió administrar sus programas de forma indirecta, a través de múltiples intermediarios y con la aplicación de diversos instrumentos fiscales y de gestión”¹⁹. Para que la nueva versión de la política educativa funcione es indispensable conservar un marco normativo nacional que asegure estándares mínimos de cobertura y calidad en el servicio y, el uso de criterios de equidad en la distribución del gasto; por eso, el marco normativo estableció diversas funciones para cada ámbito de gobierno y sus instituciones; el gobierno federal (a través de la SEP) retuvo para sí las siguientes funciones:

- A. Prestar el servicio de educación básica únicamente en el Distrito Federal; por lo que el Secretario de SEP creó la Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el Distrito Federal.

¹⁹ Mauricio Merino (coord.), *Cambio Político y Gobernabilidad*, CONACYT-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, p. 215.

- B. Emitir la normatividad necesaria para el funcionamiento del Sistema Educativo Nacional con el propósito de proveer un servicio uniforme en todo el país.
- C. Planeación , según la Ley General de Educación (Capítulo II, Art. 12) corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros; la SEP recibirá las propuestas de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación. La Secretaría de Educación Pública, según el artículo 48 de la misma Ley, autorizará y posteriormente llevará a cabo revisiones y evaluaciones sistemáticas de los contenidos regionales propuestos para mantenerlos permanentemente actualizados.
- D. Del financiamiento, el Capítulo III de la Equidad en la Educación de la Ley General de Educación en sus Artículos 32 y 33, establece que el Estado llevará a cabo programas *asistenciales-compensatorios* para promover la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia de los servicios educativos en zonas marginadas del país. Entre los programas asistenciales se encuentran las becas y programas de apoyo a los docentes que realicen su labor en zonas aisladas o marginadas. También promoverá mayor participación de la sociedad en la educación, así como el apoyo de los particulares al financiamiento de los programas compensatorios (fracción XI, Art. 33). Además, se establece que en general, el gobierno federal y el gobierno de cada entidad federativa concurrirán al financiamiento de los servicios educativos (Ley General de Educación, Artículo 25).
- E. De evaluación, corresponde a la SEP la evaluación del sistema educativo nacional, sin perjuicio de la que las autoridades educativas locales realicen en sus respectivas jurisdicciones. (Artículo 29 de la Ley General de Educación).
- F. Distributivas, determinará el monto de las transferencias federales a la educación para todo el país.
- G. De Fiscalización, el Ejecutivo Federal verificará el uso de las transferencias destinadas a la educación, las cuales no serán transferibles y deberán utilizarse exclusivamente en la prestación de servicios educativos en la entidad. (Ley General de Educación, Artículo 25).

Para comparar las funciones que establece el federalismo educativo de la *Ley General de Educación*, para el gobierno federal y los estatales, con las de la antigua *Ley Federal de Educación* véanse los *Esquemas 2 y 3* .

Además según la normatividad mencionada, las disposiciones generales de la *Constitución* y la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, también corresponde a la SEP vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación — o reconocimiento de validez oficial de

Esquema 2. FUNCIONES DE LOS NIVELES DE GOBIERNO SEGÚN LA NORMATIVIDAD QUE SIRVE DE SUSTENTO A LA FEDERACIÓN

GOBIERNO FEDERAL	GOBIERNOS ESTATALES	GOBIERNOS MUNICIPALES
<p><i>* Operativas</i> Prestar el servicio educativo en el Distrito federal</p>	<p><i>* Operativas</i> Prestar directamente el servicio de educación básica en su territorio.</p>	<p><i>* Operativas</i> Promover y prestar servicios educativos en su territorio</p>
<p><i>* Normativas</i> Elabora las leyes que rigen el Sistema de Educación Básica</p>	<p><i>* Normativas</i> Garantizar los derechos laborales y prestaciones sociales de los trabajadores transferidos. Emitir leyes estatales de educación</p>	
<p><i>* Administrativas</i> Transferir el sistema de educativo básico a los estados. Establecer convenios</p>	<p><i>* Administrativas</i> Crear los organismos públicos para recibir el sistema transferido y posteriormente integrar los dos sistemas en una sola dependencia. Celebrar convenios</p>	<p><i>* Administrativas</i> Celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas.</p>
<p><i>* De Financiamiento</i> Concurrente y compensatorio (este último a través de dependencias federales) a las zonas con mayor rezago para atenuar desigualdades entre estados y regiones.</p>	<p><i>* De Financiamiento</i> Asignar recursos crecientes en términos reales a la educación básica.</p>	<p><i>* De financiamiento</i> Aportar recursos para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas.</p>
<p><i>* De Evaluación</i> Establecerá los procedimientos de evaluación del Sistema Educativo Nacional.</p>	<p><i>* De Evaluación</i> Diseñar un sistema de evaluación estatal.</p>	
<p><i>* De Formulación</i> De planes y programas para la educación. Autorización y Actualización de los libros de texto gratuitos.</p>	<p><i>* De Formulación</i> Proponer contenidos regionales para sus programas de educación básica.</p>	
<p><i>* Distributivas</i> Consiste en asignar los recursos fiscales entre las entidades a través de la asignación presupuestal</p>		
<p><i>* De Planeación</i> De la extensión y tipos de educación.</p>		
<p><i>* De Fiscalización</i> Vigilará el correcto uso de los recursos que transfiere a los estados</p>		
<p>. Dos aspectos clave en la federalización</p>	<p>* Participación social: creación de cuerpos colegiados (Consejos Estatales, Escolares y Municipales). * Activación de antiguas estructuras → CETES, con el propósito de refuncionalizar el supervisor en el sistema escolar.</p>	

Fuente: Ley General de Educación, Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación y Artículo tercero constitucional.

Esquema 3. FUNCIONES DE LOS NIVELES DE GOBIERNO SEGÚN LA LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN 1993 1/

GOBIERNO FEDERAL	GOBIERNOS ESTATALES	GOBIERNOS MUNICIPALES
<p><i>* Operativos</i> Prestar el servicio educativo en toda la República. Esto no afecta la concurrencia de los otros niveles de gobierno</p>	<p><i>* Operativos</i> Prestar directamente el servicio de educación básica en su territorio de manera paralela a las escuelas federales en el mismo.</p>	<p><i>* Operativas</i> Promover y prestar servicios educativos en su territorio de manera paralela al sistema estatal y federación educativa.</p>
<p><i>* Normativa</i> Elaborará las leyes para el Sistema de Educación Nacional. Podrá celebrar convenios con los estados y municipios para coordinar o unificar los servicios educativos, Autorizará el uso del material educativo para primaria, secundaria o normal.</p>		
<p><i>* Administrativas</i> Establecer un Registro Nacional de educandos, educadores, títulos académicos y establecimientos educativos.</p>	<p><i>* Administrativas</i> Dirección técnica y administrativa de las escuelas estatales a través de la Secretaría de Educación del Estado.</p>	<p><i>* Administrativas</i> Dirección técnica y administrativa de sus planteles a través del Ayuntamiento.</p>
<p><i>* De Financiamiento</i> Remunerar a todos los educadores del sistema federal de educación, en el país, con un salario justo</p>	<p><i>* De financiamiento</i> Aportar no menos del 15% de sus presupuestos de egresos para la administración de las escuelas federales en su territorio.</p>	
<p><i>* De evaluación</i> Será periódica, comprenderá la medición de los conocimientos de los educandos en lo individual y determinará si los planes y programas responden a la evolución histórico-social del país y a las necesidades nacionales y regionales.</p>		
<p><i>* De Formulación</i> Formular para toda la República los planes y programas para primaria, secundaria y normal (a través del Consejo Nacional Técnico de la Educación). Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para primaria.</p>		
<p><i>* De Planeación</i> Promover y programar la extensión y las modalidades del sistema educativa nacional.</p>		
<p><i>* De Fiscalización</i> Vigilar en todo el país el cumplimiento de la Ley.</p>		
<p>* Participación social a través de asociaciones de padres de familia los cuales colaboran en la administración de bienes, servicios o recursos que las asociaciones otorguen al establecimiento escolar.</p>		
<p>* Los establecimientos educativos deberán vincularse activa y constantemente con la comunidad.</p>		

1/ Esta ley define educación básica como: preescolar y primaria únicamente.

los programas— de las escuelas particulares al sistema educativo nacional, ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que imparten educación básica en la República, mantener actualizado el escalafón del magisterio y, crear un sistema de compensaciones y estímulos para los docentes. La SEP determinará también el calendario escolar aplicable a toda la República para cada ciclo escolar de primaria, secundaria, normal y para la formación de maestros de educación básica; además, deberá elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos (Ley General de Educación, Sección 3, Capítulo IV).

Corresponde a los *gobiernos estatales* prestar directamente el servicio educativo en su territorio, crear o modificar las instituciones públicas que administran la educación en el estado para recibir el sistema transferido y posteriormente fusionar los dos sistemas educativos en una sola agencia del gobierno estatal. Deberán diseñar un sistema de evaluación estatal, así como proponer contenidos educativos regionales para complementar el programa nacional de educación y promover la participación de la sociedad en esta actividad de formulación de contenidos. También, deberán sustituir a la SEP en las relaciones jurídico-laborales existentes con los trabajadores de la educación (docentes y administrativos) transferidos que, desde la firma del ANMEB, son parte del sistema educativo estatal; también, el gobierno estatal debe garantizar que sus derechos laborales sean respetados, y reconocer al SNTE como el titular de dichas relaciones laborales. De igual modo, las prestaciones sociales derivadas del régimen de seguridad social (ISSSTE) permanecerán vigentes y no sufrirán modificación alguna en perjuicio de ellos (*Acuerdo*). Además, los gobiernos estatales deberán vigilar el cumplimiento de la *Ley General de Educación* (de 1993) y del *Artículo 3o Constitucional* al prestar directamente el servicio de educación básica en sus territorios.

En consecuencia, el Ejecutivo Federal *traspasa* el sistema de educación pública básica federal y el respectivo gobierno estatal *recibe*. Sin embargo, el *Acuerdo* no estableció alguna modalidad de organización administrativa para recibir el sistema transferido. La SEP, sugirió que se crearan organismos públicos descentralizados de los gobiernos de los estados para llevar a cabo la recepción. “Para asumir sus nuevas responsabilidades 26 estados crearon sus respectivos organismos estatales descentralizados. Los cinco estados restantes absorbieron directamente las oficinas que la SEP tenía en cada uno de ellos”²⁰.

²⁰ Los cinco estados que absorbieron directamente las oficinas federales de educación básica y normal fueron Baja California Sur, Michoacán, Tabasco, Veracruz y Yucatán. (Alberto Arnaut, *La federalización de la educación...*, *op. cit.*, p. 258). Podemos suponer que en los estados mencionados el nivel de conflicto para la integración fue muy bajo; quizá las autoridades educativas de los gobiernos de los estados invirtieron su tiempo en periodos de negociación intensos previos al *Acuerdo* que facilitaron la recepción.

Marco legal para el financiamiento de la educación básica

Además de los aspectos mencionados anteriormente, resulta de gran importancia el marco legal que el federalismo estableció para el *financiamiento de la educación básica*²¹. El Artículo Tercero (fracción IV) de la Constitución establece la educación pública básica gratuita; es decir, se cubrirán sus costos con recursos de origen fiscal, el Congreso de la Unión deberá fijar las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público (fracción VII).

La *Ley General de Educación* establece, en su Tercera Sección en cuatro artículos agrupados bajo el título de financiamiento a la educación —del 25 al 28— y en otros artículos bajo el título de la equidad en la educación —33, fracc. XI y 34— que el gobierno federal y los gobiernos estatales deben concurrir al financiamiento de los servicios educativos. Las siguientes constituyen sus obligaciones:

1. Es obligación del gobierno federal y el de cada entidad federativa participar de manera concurrente en el financiamiento de los servicios educativos. Aunque no se establece la proporción en que deben concurrir ni las áreas prioritarias para ejercer dicho gasto.
2. Los recursos federales recibidos para financiar la educación en cada entidad federativa no serán transferibles y deberán utilizarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad. En la práctica, los gobiernos estatales no pueden desviar dichos recursos a otras actividades, debido a que los recursos —transferidos— se destinan casi en su totalidad al pago de la nómina. Aun así, el gobierno estatal deberá prestar todas las facilidades para que el gobierno federal verifique el uso de dichos recursos.
3. El financiamiento de la educación pública tiene carácter prioritario en la conformación del gasto público porque fortalece el desarrollo nacional. El gasto federal para educación básica, en México, se ha incrementado en relación al Producto Interno Bruto; aunque el crecimiento ha sido lento.
4. Los gobiernos deben fortalecer las fuentes de financiamiento de la tarea educativa y destinar recursos crecientes, en términos reales, para la educación pública. En realidad, esto sólo es posible si se consiguen recursos adicionales a los públicos, es decir, de la iniciativa privada. También, se pueden generar economías al depurar la nómina y, descontando las inasistencias de los docentes o incidencias laborales de sus salarios.

²¹ En la realización de este apartado no sólo consulté la legislación relevante sino que también resultó fundamental el artículo de Juan Carlos Camacho Gómez, "Financiamiento, Descentralización y Equidad en la Educación", 1995 mimeo. Actualmente desempeña el cargo de Director General de Política Educativa y Planeación Estratégica en la Secretaría de Educación de Guanajuato.

5. A los municipios se les encomienda el mantenimiento y equipamiento de las escuelas, así como la gestión de recursos complementarios. En la práctica, la comunidad en los municipios se encarga del mantenimiento de las aulas, pero en cuestiones de equipo y construcción se requiere la colaboración del Comité para la Construcción de Escuelas del gobierno federal (CAPFCE).

A pesar de que la transferencia se realizó en un sólo día, la transformación del sistema de educación básica se realizará a través de varias etapas. En una primera etapa el gobierno federal modificó los patrones de organización y los ámbitos de influencia-poder de todos los participantes. Después, éstos iniciaron un proceso de adaptación a sus nuevas funciones. Actualmente, podemos decir que si bien los estados conocen sus responsabilidades aún no pueden llevar a cabo ciertas decisiones, en especial las que se refieren a la asignación de partidas presupuestales según sus prioridades. Esta última situación cambia según las oportunidades del entorno y la iniciativa de los Secretarios de educación, en cada entidad federativa, para conseguir recursos adicionales que les permitan cierta autonomía de decisión.

Lo anterior demuestra que la descentralización-transferencia involucra procesos organizacionales, financieros y políticos complejos. En el primer caso por la necesidad de fusionar dos sistemas escolares diferentes; en el aspecto financiero porque el *Acuerdo* establece que se deberán homologar las prestaciones sociales e igualar-nivelar los salarios de las secciones sindicales de docentes que coexistan en una misma entidad federativa (el tabulador nacional de salarios será el parámetro que fije los montos); en cuanto a las prestaciones sociales, será muy difícil igualar las condiciones debido a que en algunos casos las diferencias son significativas y el gobierno federal no aportará los recursos financieros necesarios para ello.

II. Descripción y análisis de la descentralización-federalización de la educación básica en tres entidades del país.

Como se concluye del análisis de la normatividad, el gobierno federal estableció las condiciones en las que se debe prestar el servicio educativo en las entidades federativas pero no lo administra, esta última tarea corresponde ahora a los estados. Esto sugiere la existencia de una relación de interdependencia entre los diferentes ámbitos de gobierno, en donde el *Acuerdo* definió sus responsabilidades, como lo mencionamos en la sección anterior. Cada entidad estableció, además, un *Convenio* con el gobierno federal que contiene los mismos apartados que el *Acuerdo*; San Luis Potosí firmó el 21 de mayo de 1992, Aguascalientes el 25 y Guanajuato el 28.

Sin embargo, más allá de las formalidades de la transferencia, en los estados existen condiciones que facilitan o dificultan la administración de sus sistemas de educación básica. Sobresalen por su importancia, la situación previa, el tamaño del sector educativo estatal respecto al nacional, las características del estado, la

implementación o gestión del proceso de fusión y la estructura administrativa resultante; la municipalización de la educación, la rezonificación y la asimilación del sistema de educación básica. (Véase para una síntesis, *el Esquema 4*). Además de los flujos reales de financiamiento, que condicionan las posibilidades de innovación.

Características de los sistemas de educación en: Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí

La educación pública básica en *Aguascalientes*, antes de 1992, estaba a cargo de la Secretaría de Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado (SSCEPE), organismo que provenía de la transformación de la Delegación General de la SEP instalada el 22 de marzo de 1978. El sistema educativo era casi en su totalidad federal pues en la década de los cuarenta —mediante un convenio— cedió la administración de su sistema de educación básica a la Secretaría de Educación Pública, SEP. Las autoridades que actualmente administran el sistema estatal de educación señalan a la composición casi exclusivamente federal del sistema como fuente de ventajas y problemas.

Por un lado, con la transferencia no se enfrentaron los problemas derivados de los procesos de fusión de dos sistemas educativos (que se estaban padeciendo en otros estados); pero por otro, se carecía de experiencia en cuestiones educativas. A la reorganización del sistema contribuyó el hecho de que existiera un sistema estatal de educación básica pequeño acompañado de un sistema ex-federal predominante, es decir, que el estado contaba prácticamente con una sola sección sindical de maestros, la sección 1 ex-federal, por lo que el problema de la nivelación salarial fue casi inexistente pues eran pocos los maestros estatales (3.6% de los docentes) que percibían un salario menor al de los ex-federales. El gobierno federal se había comprometido a nivelar los salarios por lo que fue relativamente fácil que aportara el aumento correspondiente a los pocos maestros estatales. En cuanto a la homologación en prestaciones, el gobierno del estado ofreció un paquete similar al del sistema ex-federal.

El estado administraba directamente 1.8% de sus alumnos, 3.2% de maestros y 5.4% de escuelas en su territorio. Todos ellos del sistema de preescolar y secundaria, ya que en el estado no se administraba ninguna escuela primaria. Cuando se realizó la transferencia, el estado recibió al 98% de su sistema escolar básico actual, el cual cuenta —en 1997— con 199,300 alumnos, 7,722 maestros y 1,308 escuelas de educación preescolar, primaria y secundaria; de las cuales la mayor parte pertenecen a los seis grados de primaria. Después de la transferencia, el sistema federal de educación en el estado conservó la administración de unos cuantos jardines de niños y primarias, pero ninguna secundaria (Véase, total de los servicios de educación básica, % estatal, en el *Cuadro 1*). Actualmente, Aguascalientes representa 1% del sistema nacional de educación básica, de los tres estados analizados es el menor, San Luis

Esquema 4. VARIABLES PARA EL ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN TRES ESTADOS DEL PAÍS */

	Aguascalientes (PRI, Otto Granados)	Guanajuato (PAN, Vicente Fox)	San Luis Potosí (PRI, Horacio Sánchez Unzueta)
Situación previa	Creación del Sistema de educación en el estado. Únicamente existía el sistema Federal con una tradición de cobertura, retención y aprobación que colocan al estado en los promedios nacionales. Considerando los rezagos en materia educativa en otros estados, al permanecer en los promedios nacionales, Aguascalientes observa indicadores satisfactorios. En 1978, al igual que en el resto del país se creó la delegación de la SEP en el Estado.	Coexistencia de dos sistemas escolares: el estatal y el federal. La Secretaría de Educación, Cultura y Recreación se fusionó en 1995 con el Instituto para la Federación y la Modernización Educativa de Guanajuato como resultado se creó la Secretaría de Educación de Guanajuato (SEG). Indicadores educativos muy por debajo de los promedios nacionales.	Coexistencia de dos sistemas escolares: el estatal y el federal. Indicadores educativos en el promedio nacional y ligeramente superiores en cuanto a gasto por alumno.
1996, Tamaño del sistema educativo	1% del sistema nacional	5% del sistema nacional	3% de alumnos y maestros 4% de escuelas
Características del Estado	Buenas comunicaciones, estabilidad política, desarrollo económico, población predominantemente urbana	Población predominantemente rural	Población predominantemente rural. Heterogeneidad en las regiones estatales.
Gestión del proceso de fusión	Se creó el Instituto de Educación de Aguascalientes, IEA, que sustituyó al Instituto de Educación Básica y Normal, con el propósito de intervenir en todos los niveles educativos. El éxito en la implementación de programas se debe, en gran medida, al pragmatismo y buenas relaciones que mantiene con la SEP el Director Gral. del IEA. Además, se involucra a académicos de excelencia en la elaboración de propuestas.	Diversidad regional. Conflicto político entre las secciones sindicales de maestros: sección 13 ex-federal (35,000 afiliados) y sección 45 estatal (13,000 afiliados). Fusión rápida, creación de la Secretaría de Educación de Guanajuato, se instaló una unidad de apoyo para facilitar la colocación (espacio físico) y situación laboral.	La Secretaría de Educación y Servicios Sociales se transformó en la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado (SEGE). Esta última incorporó a la Comisión Estatal de Educación (o sistema ex-federal). Todo el proceso de recepción y fusión del sistema fue vigilado por el Comité Estatal para la Reorganización Educativa creado por el gobierno del estado. Conflicto entre la sección 52 (estatal) y la sección 26 (ex-federal) porque persisten las diferencias en prestaciones sociales.
Municipalización: Papel de la comunidad en la educación.	Conflicto político con el SNTE porque se opone a la participación de los padres de familia en asuntos académicos. La última versión del Plan Estatal de Educación sólo contempla la integración formal de los Consejos Escolares, Municipales y Estatales; la complejidad para lograr su adecuado funcionamiento obligó a establecer el año 2004 como plazo para llevar a cabo este programa. Actualmente, no se han constituido todos los Consejos que se necesitan y de los existentes pocos están trabajando.	Estrategia radical, fuerte oposición. Se involucró a los sectores afectados, como los supervisores de área y maestros. Se integraron Consejos Técnicos Escolares en los que participan maestros, directores y alumnos. Se crearon las Unidades Municipales de Educación (UME'S) una por cada municipio.	Participación de las autoridades municipales en la administración de los recursos del CAPFCE. La comunidad participó en la construcción de escuelas con los materiales de la región.

	Aguascalientes (PRI, Otto Granados)	Guanajuato (PAN, Vicente Fox)	San Luis Potosí (PRI, Horacio Sánchez Unzueta)
<p>Rezonificación: a) acercar la autoridad a escuelas, alumnos y padres de familia; b) favorecer la articulación de los tres niveles de educación básica; y c) promover nuevo modelo de supervisión.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -De zonas escolares por nivel educativo a zonas de educación básica, ZEB. De 100 zonas escolares se diseñaron 22 ZEB, 12 en la capital del Edo. y una en cada uno de los 10 municipios. -Se llevó a cabo redistribución territorial = a descentralización. -Se integraron equipos de supervisión con 1 supervisor de cada nivel de educación básica. Se les proporciona apoyo administrativo y técnico-pedagógico, además de un automóvil para realizar visitas a las escuelas alejadas y una computadora. -La responsabilidad de cada ZEB recae en un coordinador que es el enlace del IEA con los procesos de administración y operación de los servicios educativos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Se crearon los Centros de Desarrollo Educativo (CEDE'S) en todas las cabeceras municipales para asesorar en cuestiones técnico-pedagógicas a los supervisores y jefes de sector. Estas eliminan la estructura clientelar construida por el sindicato. -Se promueve la jubilación de supervisores de más de 60 años que ya no pueden realizar visitas. Sin éxito. -Se promueve el proyecto de transformación educativa, aún no es aprobado. -El jefe de sector es el coordinador y enlace de la SEG en los procesos de administración y operación de los servicios educativos. 	<p>No se han podido realizar acciones en esta área porque se alteran los espacios de poder de las secciones sindicales. Los supervisores se oponen a las modificaciones. Por esta razón se les está capacitando antes de proponer cualquier cambio en su estilo de trabajo.</p>
<p>Asimilación del sistema de educación básica</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Clave única en el sistema de información educativa. -APROBEE (programa para otorgar becas). -SEPAM (sistema estatal permanente para la actualización del magisterio). -El CETE capacita a los supervisores y les otorga computadoras, automóvil y oficina. -Sistema estatal de evaluación de la educación, desarrollo de indicadores. -Programa Estatal de Educación 92-98, elaborado con base en los diagnósticos que presentaron los equipos de supervisión. -Programa de informática en primaria y secundaria e inglés en todas las secundarias. -En marzo de 1997 está pendiente la aprobación de la Ley Estatal de Educación. -Escuela para padres. -clave única en el sistema de información educativa. -Se obtuvo financiamiento del sector privado. 	<ul style="list-style-type: none"> -Rezonificación, municipalización. -Propuesta de modelo educativo. -Sistematización del proceso de emisión de nómina. -Ciudadanos vistos como clientes. -Iniciar proceso de simplificación administrativa. -Se aprobó la Ley Estatal de Educación en agosto de 1996. -Planean establecer el Servicio Civil de carrera para el personal de confianza adscrito a la Secretaría de Educación de Guanajuato. -Se promueve el financiamiento que podría otorgar el sector privado. 	<ul style="list-style-type: none"> -Creación de la Dirección General de Gasto Educativo en el Gobierno del Estado para administrar los recursos. -Regularización de plazas, eliminación de claves distintas para una sola función. Depuración de la nómina. -Curso taller avanzado de supervisión impartido por profesores del IPN, a todos los supervisores del estado. -Contratos con el Banco Mundial en 1993 y 1994 (por cinco años) para programas de compensación (abatir el rezago educativo). -Nuevo texto de historia elaborado en San Luis Potosí, para 3o. de primaria. -Nueva monografía del estado para 4to. y 5to. grados.

*/ Elaborado con la colaboración de Alejandro Méndez.

Potosí es 1.7 veces más grande y Guanajuato es cuatro veces mayor que Aguascalientes. (Véase el *Cuadro 9 al final de este apartado*).

Aguascalientes desde antes de la federalización contaba con indicadores de escolaridad que superaban el promedio nacional. En 1990, el promedio de escolaridad de la población de 15 años o más fue de 6.7 grados, lo que ubicaba a la entidad ligeramente arriba del promedio nacional que fue de 6.5 grados y, con grandes ventajas en relación a las entidades con menor promedio de escolaridad —Chiapas cuenta con 4.3 y Oaxaca con 4.6— pero a la vez muy por debajo de los primeros lugares ocupados por el Distrito Federal con 8.9 y Nuevo León con 8.1 grados.²²

Antes del *Acuerdo*, el porcentaje de demanda atendida era de 65% en preescolar, 94% en primaria y 82% en secundaria. Todos estos indicadores han mejorado después de la descentralización, aunque no precisamente como consecuencia de la misma porque la descentralización no determina por sí sola mejores condiciones y planes de estudio, sino que las mejores condiciones para la educación dependen de muchos otros factores. La deserción también ha disminuido en primaria de 3.7% (en 1990-1991) a 1.5% (en 1994-1995) y en secundaria de 10% a 8.9% en los mismos años (Véase el *Cuadro 10 al final de este apartado*).

Aguascalientes presenta condiciones que propician el éxito en las políticas educativas y facilitan que el sistema escolar implemente pruebas piloto que se podrían trasladar al resto del país. Su sistema de comunicaciones, la estabilidad política, el apoyo del gobernador, además del desarrollo económico y su población predominantemente urbana, actuaron como elementos a favor de la recepción del sistema federal de educación.

En *Guanajuato* la educación básica estatal estaba a cargo, antes de 1992, de dos instancias: la Secretaría de Educación Cultura y Recreación, SECYR, y la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar de la SEP. De manera que coexisten dos sistemas escolares; esto ocasionó problemas durante la fusión del sistema educativo bajo una sola Secretaría, el problema más grave es la imposibilidad de homologar las prestaciones sociales. El gobierno estatal continúa cubriendo las prestaciones sociales de sus trabajadores que en este caso son superiores a las de los maestros federales; el gobierno federal no ha aportado los recursos financieros para igualar las diferencias y homologar las prestaciones de sus trabajadores. La principal razón para mantener las prestaciones diferenciadas es la escasez de recursos financieros. En cuanto al salario, las dos secciones perciben lo mismo ya que el gobierno federal cubrió las diferencias.

²² Datos proporcionados por Margarita Zorrilla, Secretaria Técnica del Consejo Estatal Técnico de la Educación (CETE) en Aguascalientes, México, 1997.

CUADRO 1. ESTADO DE AGUASCALIENTES
NÚMERO DE ALUMNOS, MAESTROS Y ESCUELAS EN EL ESTADO ANTES Y DESPUÉS DE LA
TRANSFERENCIA DEL 18 DE MAYO DE 1992

Sistema de Educación Básica Federal 1/						
	Alumnos		Maestros		Escuelas	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Preescolar	25,919	701	957	68	360	68
Primaria	117,432	686	3,739	53	574	53
Secundaria	29,494	0	1,837	0	74	0
Suma (a)	172,845	1,387	6,533	121	1,008	121

Sistema de Educación Básica en el Estado 2/						
	Alumnos		Maestros		Escuelas	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Preescolar	288	25,885	11	906	4	296
Primaria	0	119,089	0	3,749	0	516
Secundaria	2,968	33,610	202	2,043	54	129
Suma (b)	3,256	178,584	213	6,698	58	941

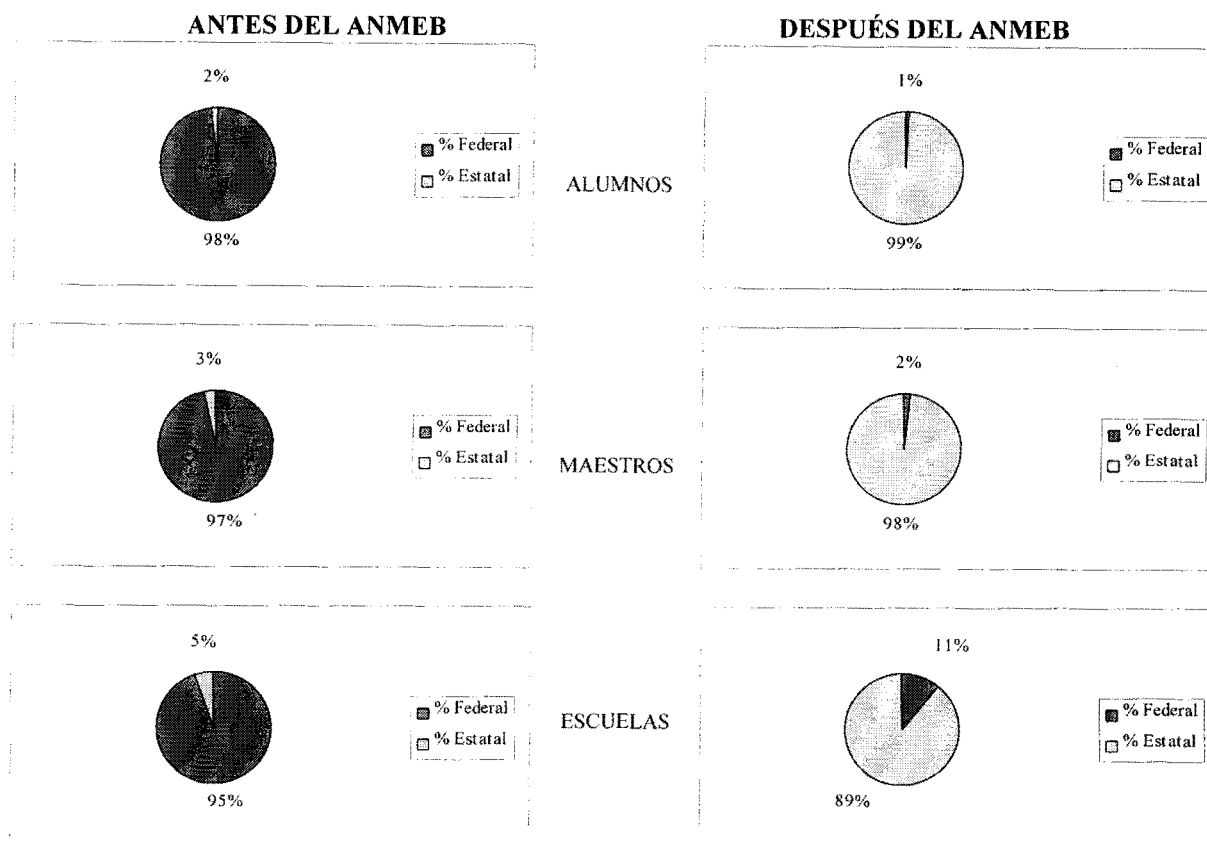
Total de los Servicios de Educación Básica, Federal y Estatal						
	Alumnos		Maestros		Escuelas	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Total (a+b)	176,101	179,971	6,746	6,819	1,066	1,062
% Federal	98.2	0.8	96.8	1.8	94.6	11.4
% Estatal	1.8	99.2	3.2	98.2	5.4	88.6
% Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1/ En este sistema se encuentran únicamente las escuelas y los maestros adscritos al gobierno central.

2/ En este sistema se encuentran únicamente las escuelas y los maestros adscritos al gobierno estatal.

Fuente: Elaboración propia con base en: Carlos Ornelas, "La Descentralización de la Educación, el Federalismo Difícil", CIDE, México, 1995. Véase también, Estadísticas Básicas de la Educación, inicio y fin de cursos 1991-1992. Dirección General de Programación, México, SEP.

CUADRO 1. ESTADO DE AGUASCALIENTES
NÚMERO DE ALUMNOS, MAESTROS Y ESCUELAS EN EL ESTADO ANTES Y DESPUÉS DE
LA TRANSFERENCIA DEL 18 DE MAYO DE 1992



Nota: Las cifras en las gráficas están redondeadas, por lo que no coinciden en decimales con las cifras que aparecen en el total de Servicios de Educación Básica, Federal y Estatal.

Antes de 1992, el estado administraba directamente 26.8% de sus alumnos, 28% de sus maestros y 20% de sus escuelas, principalmente escuelas primarias. Antes de la descentralización el número de alumnos inscritos en el sistema estatal era de 261,142; el número de maestros en la nómina ascendía a 9,198 y las escuelas estatales eran 1,389. Cuando se realizó la transferencia, el sistema estatal de educación creció cuatro veces. De manera que los alumnos ascendieron a 983,711; los maestros sumaban un total de 32,986 en 6,691 escuelas. El sistema federal conservó algunos jardines de niños y primarias, pero la educación secundaria quedó totalmente en manos del estado (*Véase el Cuadro 2*). En 1996, el sistema escolar de educación básica en el estado representa 5% del sistema nacional de educación pública básica con 1'065,100 alumnos; 37,056 maestros en 8,473 escuelas. (*Véase el Cuadro 9 al final de este apartado*).

CUADRO 2. ESTADO DE GUANAJUATO
NÚMERO DE ALUMNOS, MAESTROS Y ESCUELAS EN EL ESTADO ANTES Y DESPUÉS DE LA
TRANSFERENCIA DEL 18 DE MAYO DE 1992

Sistema de Educación Básica Federal 1/

	Alumnos		Maestros		Escuelas	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Preescolar	105,354	3,193	3,743	272	1,903	272
Primaria	515,300	3,585	16,148	273	3,445	273
Secundaria	93,723	0	3,755	0	176	0
Suma (a)	714,377	6,778	23,646	545	5,524	545

Sistema de Educación Básica en el Estado 2/

	Alumnos		Maestros		Escuelas	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Preescolar	15,235	121,587	491	4,276	207	2,030
Primaria	191,736	708,861	5,891	21,987	656	3,942
Secundaria	54,171	153,263	2,816	6,723	526	719
Suma (b)	261,142	983,711	9,198	32,986	1,389	6,691

Total de los Servicios de Educación Básica, Federal y Estatal

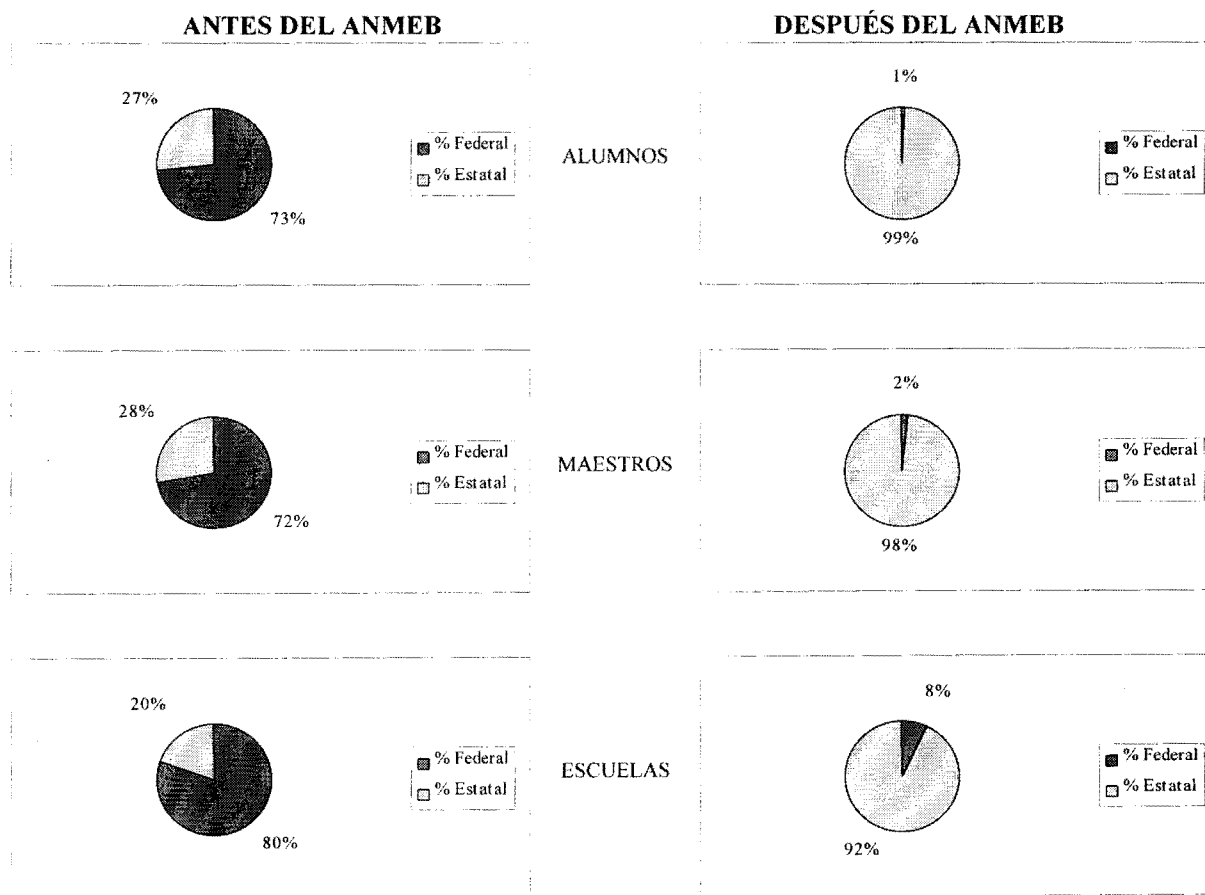
	Alumnos		Maestros		Escuelas	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Total (a+b)	975,519	990,489	32,844	33,531	6,913	7,236
% Federal	73.2	0.7	72.0	1.6	79.9	7.5
% Estatal	26.8	99.3	28.0	98.4	20.1	92.5
% Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1/ En este sistema se encuentran únicamente las escuelas y los maestros adscritos al gobierno central.

2/ En este sistema se encuentran únicamente las escuelas y los maestros adscritos al gobierno estatal.

Fuente: Elaboración propia con base en: Carlos Ornelas, "La Descentralización de la Educación, el Federalismo Difícil". CIDE, México, 1995. Véase también, Estadísticas Básicas de la Educación, inicio y fin de cursos 1991-1992. Dirección General de Programación, México, SEP.

CUADRO 2. ESTADO DE GUANAJUATO
NÚMERO DE ALUMNOS, MAESTROS Y ESCUELAS EN EL ESTADO ANTES Y DESPUÉS DE LA
TRANSFERENCIA DEL 18 DE MAYO DE 1992



Nota: Las cifras en las gráficas están redondeadas, por lo que no coinciden en decimales con las cifras que aparecen en el total de Servicios de Educación Básica, Federal y Estatal.

El porcentaje de demanda atendida, antes del Acuerdo, era de 53.5% en preescolar, 98.2% en primaria y 76.7% en secundaria. El porcentaje de demanda atendida en preescolar ha mejorado, de 1990 a 1995, en 14.1%; en primaria se ha mantenido y en secundaria ha mejorado en un 4.8%. La demanda atendida en preescolar, para el ciclo escolar 1994-1995, en relación al promedio nacional es inferior en 8.3%, en primaria es igual al promedio nacional de 98%, y en secundaria es menor en 6.7%.

En cuanto a la deserción en primaria ha disminuido, en el período de 1990 a 1995, en 1.9% y en secundaria 1.6% en el mismo período. Sin embargo, estos indicadores de deserción aún se encuentran por arriba del promedio nacional, lo que implica que se debe realizar labor de convencimiento y adecuar los contenidos

escolares a las necesidades del entorno, para que los jóvenes perciban la educación como útil para integrarse a las fuentes de trabajo y no abandonen la escuela. En cuanto al gasto por alumno, ha mejorado en \$385 pesos, en el mismo período, pero se mantiene \$351 pesos por debajo del promedio nacional. De los estados analizados, Guanajuato posee el menor gasto por alumno. (*Véase el Cuadro 10 al final de este apartado*).

En Guanajuato la mayor parte de la población es rural y se encuentra dispersa por el territorio estatal, que no cuenta con buenas comunicaciones. El acceso a la educación entre las regiones del estado es diverso: "existe una estrecha relación entre el grado de marginación de los municipios y el rezago educativo que presentan. Los promedios estatales ocultan la gran disparidad existente entre ellos, a la vez los promedios municipales también ocultan las diferencias existentes entre las localidades. Considerando indicadores de demanda atendida y deserción, son recurrentes los municipios que ocupan los primeros o los últimos lugares. En general, Guanajuato se encuentra por debajo de todos los promedios nacionales; los municipios con los peores indicadores llegan incluso a estar por debajo de los promedios de los estados con mayor rezago"²³. En síntesis, la distribución de las oportunidades educativas en Guanajuato sufre de una fuerte dosis de iniquidad.

En 1990, a nivel estatal, en promedio, 41 de cada 100 niños de 5 años de edad no asistía a la educación preescolar; 17 de cada 100 niños, entre 6 y 14 años de edad, no estaba inscrito en la escuela primaria; y sólo 65 de cada 100 egresados de primaria tuvieron acceso a la secundaria. Estos indicadores son más preocupantes cuando se analizan a nivel municipal, de manera que en los municipios que se encuentran en situación crítica las proporciones son: 78, 38 y 17 respectivamente²⁴.

Revertir la situación descrita, en términos de recursos, significa construir más escuelas, contratar más maestros, brindar apoyos compensatorios (becas, dotación de útiles escolares, desayunos, entre otros) ofrecer opciones en los horarios (diferentes a los tradicionales) para adaptarlos a las labores de trabajo en el medio rural de los jóvenes y, ofrecer contenidos pertinentes para la comunidad. Para poder implementar lo anterior se requiere de material y equipo didáctico adecuado, la contratación de personal bilingüe, y el pago de compensaciones por trabajar lejos de los centros urbanos, en donde la comunidad se encargaría de otorgar alojamiento a los maestros.

Debido a las condiciones económicas se presentan altos índices de reprobación y deserción en algunas zonas del estado. En el ciclo escolar 1990-1991 la décima parte de los alumnos inscritos en sexto de primaria no aprobó sus estudios para acceder a la secundaria por lo que 9.6% del presupuesto autorizado para 1991 se ejerció y no produjo resultados satisfactorios, es decir, se desperdició.

²³ Resultados del estudio que realizó el Centro de Estudios Educativos para Guanajuato, en Juan Carlos Camacho, *op. cit.*, p. 15.

²⁴ *Loc. cit.*

La *Ley General de Educación* señala que para abatir los rezagos de las regiones, los estados deben concurrir para el financiamiento de la educación con montos crecientes, en términos reales. Sin embargo, en Guanajuato, los administradores de la Secretaría de Educación consideran necesario tomar en cuenta aspectos como: contribución fiscal del estado, población escolar, nivel de dispersión de la población, grados de marginación, indicadores de demanda atendida, deserción y gasto por alumno; antes de exigir niveles de concurrencia crecientes en el gasto.

En Guanajuato, al no tomarse en cuenta los aspectos mencionados, resultan muy ambiguos para los administradores de la educación, los criterios mediante los cuales la federación ejerce el presupuesto compensatorio para las regiones con rezago educativo. Otro aspecto que debería corregirse, es el monto destinado al gasto corriente, ya que éste absorbe lo que debería destinarse al gasto de inversión. Hasta ahora la proporción, en Guanajuato, ha sido más de 95% gasto corriente y lo restante para gasto de inversión. (*Véase el Cuadro 4 al final de este apartado*).

En *San Luis Potosí*, antes de la transferencia, coexistían dos sistemas escolares; el sistema estatal administraba 13.3% de los alumnos, 16.2% de los maestros y 19.2% de escuelas. El sistema federal administraba aproximadamente 80% de alumnos, maestros y escuelas en el estado. (*Véase el Cuadro 3*). El tamaño del sistema escolar en el estado representa 3% de alumnos y maestros y 4% de escuelas en relación al sistema nacional de educación básica. (*Véase el Cuadro 9 al final de este apartado*).

El nivel de *gasto por alumno* en San Luis Potosí —en el ciclo escolar 1994/1995— es ligeramente superior (en \$81 pesos) al promedio nacional; significativamente más alto en \$433 pesos que el gasto por alumno en Guanajuato y \$249 pesos mayor que en Aguascalientes. El número de alumnos en San Luis Potosí representa la mitad de alumnos que atiende Guanajuato, pero el número de alumnos en San Luis Potosí es 2.7 veces mayor que el de Aguascalientes. En cuanto a la proporción de alumnos por maestro, Guanajuato atiende en primaria a 31 alumnos por maestro, Aguascalientes a 30 y San Luis Potosí a 26. Sin embargo, existen ventajas en el sistema escolar de Aguascalientes, pues el proceso de aprendizaje se complementa con clases de computación que se ofrecen con el equipo que el Instituto de Educación adquirió, a través de Banobras, para las escuelas primarias. En secundaria San Luis Potosí cuenta con 14 alumnos por maestro, Aguascalientes con 16 y Guanajuato con 20. Sin embargo, en Aguascalientes, las secundarias poseen laboratorios de inglés que complementan la educación tradicional; en este proyecto participó el Consejo Británico. (*Véase Cuadro 12 al final de este apartado*).

CUADRO 3. ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ
NUMERO DE ALUMNOS, MAESTROS Y ESCUELAS EN EL ESTADO ANTES Y DESPUÉS DE LA
TRANSFERENCIA DEL 18 DE MAYO DE 1992

Sistema de Educación Básica Federal 1/

	Alumnos		Maestros		Escuelas	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Preescolar	87,613	1,061	4,178	156	2,137	156
Primaria	307,601	4,647	11,654	423	2,896	423
Secundaria	62,115	0	4,080	0	180	0
Suma (a)	457,329	5,708	19,912	579	5,213	579

Sistema de Educación Básica en el Estado 2/

	Alumnos		Maestros		Escuelas	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Preescolar	5,308	91,757	200	4,176	60	2,014
Primaria	32,166	335,365	1,078	12,410	131	2,571
Secundaria	32,379	96,739	2,585	6,536	1,048	1,221
Suma (b)	69,853	523,861	3,863	23,122	1,239	5,806

Total de los Servicios de Educación Básica, Federal y Estatal

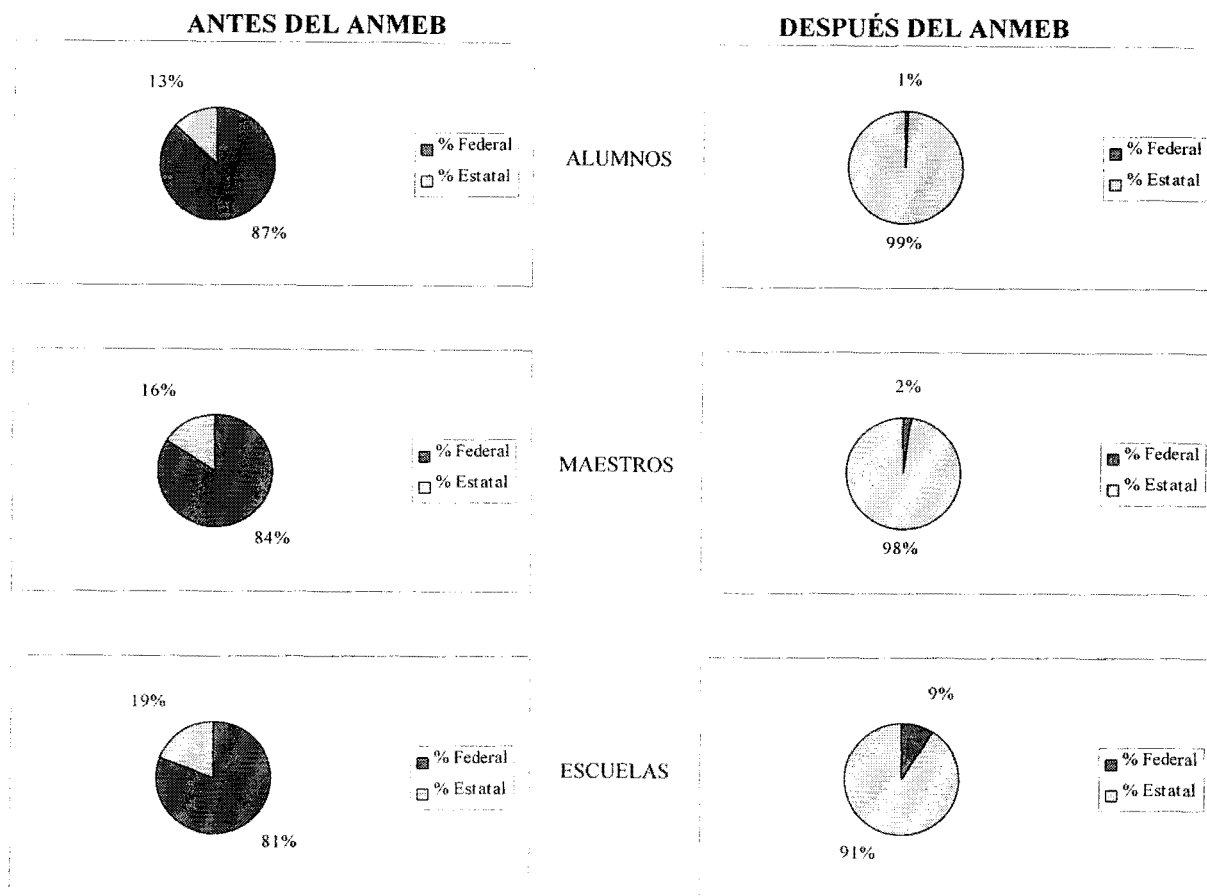
	Alumnos		Maestros		Escuelas	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Total (a+b)	527,182	529,569	23,775	23,701	6,452	6,385
% Federal	86.7	1.1	83.8	2.4	80.8	9.1
% Estatal	13.3	98.9	16.2	97.6	19.2	90.9
% Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1/ En este sistema se encuentran únicamente las escuelas y los maestros adscritos al gobierno central.

2/ En este sistema se encuentran únicamente las escuelas y los maestros adscritos al gobierno estatal.

Fuente: Elaboración propia con base en: Carlos Ornelas, "La Descentralización de la Educación, el Federalismo Difícil", CIDE, México, 1995. Véase también, Estadísticas Básicas de la Educación, inicio y fin de cursos 1991-1992. Dirección General de Programación, México, SEP

CUADRO 3. ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ
NUMERO DE ALUMNOS, MAESTROS Y ESCUELAS EN EL ESTADO ANTES Y DESPUÉS DE LA
TRANSFERENCIA DEL 18 DE MAYO DE 1992



Nota: Las cifras en las gráficas están redondeadas, por lo que no coinciden en decimales con las cifras que aparecen en el total de Servicios de Educación Básica, Federal y Estatal.

De manera que en Guanajuato, a pesar de haber recibido 34.9% de incremento en inversión federal (en 1994 respecto a 1993) el aumento del gasto por alumno no es suficiente para colocarse en el mismo lugar que San Luis Potosí. Sin embargo, observamos que el gasto por alumno en San Luis Potosí depende en 40% de las transferencias federales; mientras que en Aguascalientes, en donde el gasto por alumno es \$249 pesos menor que en San Luis Potosí, su financiamiento no es primordialmente público; pues en 1994 Aguascalientes tuvo una inversión federal negativa en relación a 1993 (- 29.1%) y aun así mantuvo su nivel de gasto por alumno. Esto refleja que Aguascalientes tiende a depender en menor medida de las fluctuaciones de asignación

federal debido a que cuenta con inversiones y recursos adicionales que le otorgan cierta autosuficiencia. (*Véase el Cuadro 10 al final de este apartado*).

En general, la educación en San Luis Potosí enfrenta severas disparidades entre sus cuatro regiones: San Luis, Altiplano, Media y Huasteca. Esta última presenta los mayores índices de marginación social, le sigue el Altiplano y la región media. La región de San Luis presenta índices de marginalidad más bajos. En cuanto a la cobertura en preescolar, en la región San Luis pasó de 61.3 a 70% en los años que comprende el período 1990-1995, mientras que en la Huasteca decreció de 78.6% a 64.6%. En educación primaria, la tendencia general ha sido de crecimiento en el servicio; sin embargo, en la región Media y en el Altiplano la cobertura se redujo en ese mismo lapso. En la educación secundaria, el porcentaje de atención a la demanda creció en la región de San Luis en 3.7%, en la región Huasteca 9.3%, en la región Media 5.7%, en el Altiplano 8.9%. En general, el impacto que causa la inversión depende del grado de marginación de la zona que observemos. La dinámica se modifica si analizamos los indicadores por municipio; por ejemplo, en el municipio de Rayón en la región Media, la eficiencia terminal en primaria alcanza 82% (es decir, de cada 100 niños que ingresan a primaria 82 concluyen los seis años) mientras que en Villa de Ramos, en el Altiplano, el indicador no llega a 43%²⁵.

Estas diferencias en los indicadores muestran las brechas que existen entre los estados (que se acentúan cuando se analizan sus municipios), de mantenerse las tendencias de una creciente dependencia del subsidio federal en este contexto de descentralización, en donde se pretende que los estados desarrollen la cultura de la autosuficiencia, se podrían perpetuar o profundizar brechas de disparidad que después sería muy difícil cerrar.

En general, podemos observar que hasta ahora el gasto destinado a la educación básica en los estados, transferido por el gobierno federal, no está contribuyendo a eliminar disparidades o a elevar la calidad de la educación sino a cubrir el gasto corriente de su sistema administrativo (*Véase el Cuadro 4 al final de este apartado*). Este subsidio federal representaba (en 1995) en el caso de Aguascalientes 96%, en Guanajuato 60% y en San Luis Potosí 89% de su gasto total en educación. Mientras que los recursos públicos que podrían destinarse para ampliar la cobertura o abatir rezagos, representaban 4%, 40% y 11% respectivamente. (*Véase el Cuadro 5 al final de este apartado*). Debido a la escasez de recursos, únicamente los estados que logren eficientar su administración, es decir, fusionar los sistemas escolares coexistentes, mejorar su definición de objetivos y el uso de sus recursos; además de conseguir recursos adicionales a los transferidos por el gobierno federal, podrán mantener o en el mejor de los casos mejorar su sistema educativo.

²⁵ Datos del diagnóstico de la educación en San Luis Potosí que elaboró la Coordinación de Asesores de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado, San Luis Potosí, 1996.

Implementación de la política o recepción del sistema ex-federal

Los estados que se analizan en este documento, crearon un organismo público descentralizado, en 1992, para la recepción-administración del sistema de educación básica federal. Este organismo sería temporal pues la intención era integrar el sistema federal con el estatal en una misma estructura organizacional que podría ser una Secretaría o un Instituto de Educación Estatal.

En los casos de Guanajuato y San Luis Potosí, el personal ex-federal correspondiente no pasó directamente a la Secretaría de educación estatal correspondiente, “de este modo la descentralización ganaba tiempo con el objetivo de crear mejores bases políticas y jurídicas —en el ámbito laboral, administrativo y político— ...por lo que se evitaba la integración rápida del magisterio federalizado al ámbito sindical, laboral y político de los estados que tal vez hubiera sido traumática en varios de ellos”²⁶.

Así, los estados se daban tiempo, el que se considerara necesario, para lograr la integración; la legislación no estableció tiempos para unificar el sistema educativo; por lo que muchos estados prefirieron que transcurriera un período de adaptación y negociación en su ámbito local antes de intentar la integración del sistema transferido con el propio. Sin embargo, como veremos más adelante, en la mayoría de los estados del país, la fusión entre el sistema escolar básico estatal y el ex-federal sólo existe en el organigrama.

La excepción a la situación de aparente fusión la encontramos en Aguascalientes, debido a que la mayor parte — 97% de los maestros, 98% de los alumnos y 95% de la escuelas— de su sistema escolar básico pertenecía a la federación. De manera que, el organismo público descentralizado creado para la recepción del sistema federal de educación básica absorbió casi en su totalidad a la antigua Secretaría de Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado que fue instalada en 1978 y dependía del gobierno federal. De manera que, no se presentaron problemas derivados de la fusión de dos secciones sindicales como en otros estados.

También, en 1992 —año en que se creó el organismo público descentralizado— se realizó en Aguascalientes la elección de gobernador. El candidato electo inició su gestión en noviembre, seis meses después de la federalización educativa. El gobernador saliente (Miguel Angel Barberena), en sus últimas gestiones ante el Congreso local, presentó una iniciativa de ley para que el organismo público descentralizado mencionado, se convirtiera en el Instituto de Educación Básica y Normal del Estado (IEBN), la cual fue aprobada. El objetivo de este organismo público descentralizado del gobierno fue “asumir la responsabilidad política y la dirección

²⁶ Alberto Arnaut, *La federalización de la educación, op.cit.*, p. 258.

relacionada con los servicios de educación básica, normal y demás servicios para la formación y actualización de maestros, así como la educación especial, inicial, física y misiones culturales²⁷ ...éste sería la autoridad facultada y reconocida para aplicar y vigilar el cumplimiento de la legislación en materia educativa²⁸.

En 1993, el IEBN, se transformó en el Instituto de Educación de Aguascalientes, IEA, con el propósito de integrar bajo una sola dependencia la administración de todos los niveles educativos, desde preescolar hasta posgrados. El IEA conservó el carácter de organismo público descentralizado, como podemos observar en el *Esquema 5*, el hecho de contar con un sistema predominantemente federal de educación, antes del Acuerdo, facilitó la permanencia de esta estructura administrativa (el organismo público descentralizado) que se creó para traspasar el sistema educativo federal a los estados. Esta modalidad de administración (con patrimonio propio y personalidad jurídica) trae consigo amplios espacios de autonomía real debido a la discrecionalidad que permite en el manejo de los recursos financieros; ya que los administra directamente una vez que la Secretaría de Finanzas del estado le otorga el monto de recursos para educación. Además cuenta con la facilidad para contratar créditos con instituciones bancarias y para realizar una planeación de las actividades más eficiente. Esto último debido a que el Instituto realmente funciona como una unidad y no, según los otros casos estudiados, como una Secretaría que absorbió a un organismo público descentralizado pero que no actúa en conjunto con él, sino paralelamente a éste, porque la fusión sólo existe en el organigrama pero no en las cuestiones programáticas y operativas.

La estructura administrativa del Instituto de Educación de Aguascalientes, ha permitido que las transferencias del gobierno federal a la educación no se retengan por mucho tiempo en la Secretaría de Finanzas del Estado, sino que se entreguen al Instituto a la brevedad posible; éste, es el encargado de pagar la nómina y normalmente no hay contratiempos. Otra de las ventajas consiste en que la dirección general de finanzas del Instituto, puede generar economías al invertir, por unas semanas, el monto

²⁷ En este caso solo nos interesa la descentralización de la educación básica debido a que aún queda mucho por hacer para lograrla y porque se ofrece a la mayoría de los mexicanos entre 6 y 14 años a diferencia de otros tipos de educación. En cuanto a la educación normal que también se descentralizó, en 1992, su proceso de integración será mucho más complejo; pues, como lo señala Alberto Arnaut: "queda mucho por realizar en la integración de los subsistemas de formación de maestros. Esta empresa se avizora mucho más ardua que la correspondiente a la educación básica. Primero, porque desde su origen el sistema de formación de profesores se ha caracterizado por su gran heterogeneidad organizativa y curricular. Segundo, en educación básica se integrarán cuando mucho dos subsistemas — el transferido y el que ya era estatal—, con la ventaja de que la normatividad federal previa ya predominaba en primaria y —en menor grado— en secundaria; en cambio, en el sistema de formación de maestros se integrará una gran diversidad de instituciones preexistentes a la descentralización....Además, durante la descentralización, nos encontramos con un sistema de educación básica fuertemente *centralizado y homogéneo* y con uno de educación normal muy *descentralizado y heterogéneo*". En Alberto Arnaut, *La federalización...*, *op. cit.*, pp. 266-268.

²⁸ Entrevista de Claudia Santizo a Margarita Zorrilla Fierro, en el Consejo Estatal Técnico de la Educación, Aguascalientes, 1997.

Esquema 5. ANALISIS COMPARATIVO DE FORMAS DE ORGANIZACION DE
LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ANTES DEL ACUERDO NACIONAL		DESPUES DEL ACUERDO NACIONAL	
<p>AGUASCALIENTES CAMPECHE GUERRERO HIDALGO MORELOS OAXACA QUERETARO QUINTANA ROO TAMAULIPAS</p> <p>BAJA CALIFORNIA SUR MICOACAN TABASCO</p>	<p>SISTEMA ESTATAL INEXISTENTE O POCO DESARROLLADO</p>	<p>AGUASCALIENTES CAMPECHE GUERRERO HIDALGO MORELOS OAXACA QUERETARO QUINTANA ROO TAMAULIPAS</p> <p>BAJA CALIFORNIA SUR MICOACAN TABASCO</p>	<p>CREACION DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO DEL GOBIERNO DEL ESTADO <i>(Instituto)</i></p> <p>SECRETARIA DE EDUCACION ESTATAL</p>
<p>COAHUILA COLIMA CHIAPAS CHIHUAHUA DURANGO GUANAJUATO NAYARIT PUEBLA SAN LUIS POTOSI SONORA TLAXCALA ZACATECAS</p> <p>YUCATAN</p>	<p>COEXISTENCIA DE LOS ORGANISMOS, CON PREDOMINIO DEL SISTEMA FEDERAL</p>	<p>COAHUILA COLIMA CHIAPAS CHIHUAHUA DURANGO GUANAJUATO NAYARIT PUEBLA SAN LUIS POTOSI SONORA TLAXCALA ZACATECAS</p> <p>YUCATAN</p>	<p>COEXISTENCIA DE SECRETARIA Y ORGANISMO DESCENTRALIZADO <i>(La Secretaria predominó sobre el Instituto)</i></p> <p>FUSION</p>
<p>BAJA CALIFORNIA JALISCO MEXICO NUEVO LEON SINALOA</p> <p>VERACRUZ</p>	<p>COEXISTENCIA CON SITUACION EQUILIBRADA</p>	<p>BAJA CALIFORNIA JALISCO MEXICO NUEVO LEON SINALOA</p> <p>VERACRUZ</p>	<p>COEXISTENCIA DE SECRETARIA Y ORGANISMO DESCENTRALIZADO <i>(El Instituto predominó sobre la Secretaría)</i></p> <p>FUSION</p>

Fuente: Juan Carlos Camacho Gómez, Financiamento, Descentralización y Equidad en la Educación, Mimeo,
Secretaría de Educación de Guanajuato, 1995. Las anotaciones entre paréntesis son mías.

de recursos asignados que transfiere la SEP y los del estado antes de pagar los salarios de sus empleados; si no lo hiciera los recursos apenas serían suficientes para cubrir el gasto corriente. Actualmente, el Instituto de Educación cuenta con 11,287 empleados, por lo que es 2.5 veces más grande que el gobierno de Aguascalientes. El IEA, en comparación con las estructuras administrativas de los otros estados estudiados, puede sostener al mayor porcentaje de empleados administrativos (32%). (*Véanse Cuadros 7 y 8 al final de este apartado*).

Los administradores en Aguascalientes entendieron que si querían realizar proyectos importantes, y sobre todo fomentar la calidad y pertinencia de los contenidos educativos, era necesario conseguir recursos adicionales. Esto se debe a que el gobierno federal aporta 96% del presupuesto destinado a educación básica en el estado (*Véase el Cuadro 5 al final de este apartado*), del cual 99.6% se destina al gasto corriente, quedando un margen para proyectos de inversión estatales de 0.4% (*Véase el Cuadro 4 al final de este apartado*).

A pesar de que en el estado se carecía de la experiencia en el manejo de este tipo de recursos; pues, hasta antes de 1992, la partida presupuestal para educación no aparecía en el Presupuesto de Egresos del estado y lo poco que se gastaba en este rubro en Aguascalientes representaba 0.9% del presupuesto de egresos (*Véase el Cuadro 6 al final de este apartado*), se han realizado grandes avances que incluso han sido el ejemplo a seguir a nivel nacional. Esto se debe, a la oportunidad de crear una estructura acorde con las funciones que desempeñaría; esto, por un lado significa que no tuvo como antecedente una estructura administrativa con experiencia; pero tampoco enfrentó personal (administrativo y docente) que se resistiera al cambio y perpetuara vicios. Además, se dotó a la nueva estructura administrativa con el personal suficiente para cubrir las áreas que el Instituto consideró estratégicas.

En Aguascalientes, las fuentes adicionales de financiamiento —privadas— son cada vez más importantes; y lo serán en todo el país, si la tendencia de contar únicamente con lo necesario para mantener el sistema en funciones persiste, o incluso, si se transita hacia una situación en la que los recursos públicos no sean suficientes para mantener los costos de operación. Como observamos, 99% de las transferencias federales para educación se ejercen en el pago de la nómina. Aguascalientes, no es la excepción, entre 93 y 96% de sus recursos públicos para educación básica tienen el mismo uso, así que su margen de autonomía proviene de fuentes de financiamiento que el propio Instituto busca de manera adicional. (*Véase el Cuadro 5 al final de este apartado*).

En Guanajuato, como mencionamos en el apartado anterior, coexisten dos secciones sindicales con predominio de la ahora ex-federal. En la Secretaría de Educación Cultura y Recreación, SECyR, laboran los maestros y administrativos estatales y, en la antigua Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar, USED, que con la federalización adquirió personalidad jurídica y patrimonio propio y se convirtió en el Instituto de Federalización y Modernización Educativa, IFyME, para incorporar

al sistema de educación básica federal; después perdió el carácter de organismo público descentralizado y se incorporó a la Secretaría de Educación de Guanajuato. Esta última se creó en enero de 1995, tres años después de la transferencia, en un primer momento se mantuvieron separados los dos sistemas escolares, es decir, en cada Subsecretaría de la SEG existían el Departamento A y el B, cada uno atendía a una sección sindical, de manera que las estructuras y funciones estaban duplicadas.

Posteriormente, para integrarlas se creó la Unidad Coordinadora para la Reorganización del Sistema Educativo. Esta unidad se encargaría de fusionar todos los Departamentos que eran análogos dentro de la Secretaría que ya había fusionado (en el organigrama) a los dos sistemas escolares. Para reubicar al personal se instaló una mesa de atención en donde los administrativos debían expresar su preferencia por alguna área de trabajo y el lugar (oficina). En cuanto a la oficina, las opciones eran: el edificio de Pozuelos o el de Puentecillas, en los que estaban las oficinas de los estatales y los ex-federales respectivamente.

Procuraron instalar a la gente en el edificio y área de su preferencia, de manera que eliminaron los Departamentos A y B en cada Subsecretaría pero no lograron que el personal trabajara en conjunto; pues, los administrativos ex-federales siguen trabajando en su antiguo edificio lejos de los estatales. La situación actual está todavía lejos de la deseada, cada sistema escolar conserva sus propias estadísticas de manera que todavía hay rubros de personal y contrataciones en donde no existen cruces de información. Sin embargo, eliminaron estructuras paralelas; aunque, sin reducir el número de empleados sólo reubicándolos. En este punto podemos agregar que la reubicación puede ser muy efectiva cuando se implementa con base en los resultados de una buena planeación.

El sistema de planeación de la SEG todavía no tiene un método que le permita uniformar funciones; en cuanto a presupuestos, es casi imposible comparar el gasto por programas de un año con el anterior, o los anteriores. Cada administración ha utilizado diversos métodos de planeación y contabilidad internos. Esto se debe a que se cuenta con dos sistemas de programación: el interno de la SEG y el que debe coincidir con el de la SEP. Este doble sistema tiene su origen en la necesidad de adaptar los rubros etiquetados que manda la SEP a las necesidades locales. Como ejemplo, podemos citar el caso del llamado "gasto de propaganda" que la SEG deseaba utilizar para organizar reuniones con los maestros; éste, no existe en las categorías programáticas del gobierno federal, por lo que se le cambió el nombre a "gastos de comunicación" para homologar el nombre con las partidas federales y obtener recursos. De manera que la programación y el uso de los recursos se registran en dos formatos.

Además de los problemas administrativos mencionados, las relaciones con las secciones sindicales fueron de mucha tensión cuando se nivelaron los salarios. El gobierno federal proporcionó los recursos para la nivelación salarial; situación muy distinta a la que se presentó cuando se evidenciaron las diferencias en prestaciones

sociales en donde hasta la fecha ni el gobierno federal ni el estatal cuentan con los recursos suficientes para la homologación.

Las prestaciones sociales siempre se han suministrado de manera separada. Los maestros ex-federales están adscritos al ISSSTE y los maestros estatales al Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, ISSEG. En el Sistema de Ahorro para el Retiro, SAR, únicamente los maestros transferidos están inscritos; mientras que, los estatales cuentan con un sistema similar proporcionado por el ISSEG. En éste último el retiro del dinero es voluntario a diferencia del SAR. A continuación se presenta una *tabla que muestra las prestaciones sociales* de los trabajadores de la educación en Guanajuato.

Al período, entre 1992 y 1995, durante el cual la Secretaría de Educación era distinta a la que se había plasmado en el organigrama y funcionaba con base en Departamentos A y B que duplicaban todas las funciones en las Subsecretarías, siguió otro en el que se eliminaron los Departamentos pero sin conseguir que los sistemas se integraran. Actualmente, en la Secretaría de Educación de Guanajuato, SEG, siguen trabajando en forma paralela en varios aspectos como son: la asignación de plazas de maestros y supervisores, las decisiones de cuando y a quienes jubilar, entre otros.

En *San Luis Potosí*, antes de la federalización, coexistían dos sistemas escolares para la educación básica; el estatal en la Secretaría de Educación y Servicios Sociales, SESS, y el federal administrado por la Delegación de la SEP en el estado. Para transferir el sistema de educación federal al estado el gobernador (Gonzalo Martínez Corbalá) creó dos organismos públicos descentralizados:

- 1) La *Comisión Estatal de Educación* fue un órgano de colaboración del Gobierno, para recibir los establecimientos educativos traspasados por el gobierno federal. Según el Decreto de su creación —19 de mayo de 1992— debía coadyuvar con la Secretaría de Educación y Servicios Sociales del Estado en la reorganización del sistema educativo estatal y, una vez instalado, reactivar el funcionamiento de los Consejos Técnicos de la Educación, participar en la supervisión del sistema de educación estatal, informar al Ejecutivo Estatal sobre el cumplimiento de la normatividad federal en materia educativa y proponer reformas o modificaciones. El patrimonio de la Comisión Estatal de Educación eran las escuelas transferidas cuya dirección y administración se delegó al Gobierno del Estado. El Director General de la Comisión Estatal de Educación fue designado libremente por el Gobernador del Estado. La Comisión terminó sus funciones y por tanto se derogó el decreto de su creación cuando el gobierno del estado, a través de su Secretaría de Educación del Estado, se hizo responsable de la administración de las escuelas, alumnos y maestros transferidos.
- 2) El *Comité Estatal para la Reorganización Educativa* el cual supervisó que todo el proceso de transferencia se llevara a cabo bajo las condiciones y tiempos

PRESTACIONES DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN EN GUANAJUATO

PRESTACIÓN:	MAESTROS ESTATALES	MAESTROS EX-FEDERALES
Compensación por gravidez al sustituto.	El Estado paga el sueldo integrado al sustituto sin importar categoría.	Solamente paga el sueldo base al sustituto.
Licencia pre-pensionaria (3 meses para trámites)	Igual que la anterior	Igual que la anterior
Aguinaldo	Incluye paquete de prestaciones	Sólo sueldo base.
Gratificación anual de 11 días (otorgada junto al aguinaldo, el Edo. paga en ambos casos)	Incluye prestaciones	Sólo sueldo base (los 11 días son pagados por el gobierno de Guanajuato).
Compensación al personal docente de educación primaria adscrito a escuelas ubicadas en comunidades pequeñas y dispersas.	No hay.	Sueldo integrado más un sueldo base.
Vehículo para jefes de sector y supervisores	El Estado paga gasolina, servicios, composturas, etc.	Solamente se les dota de vehículo gasolina, etc. a los supervisores.
Beca para hijos de trabajadores (En ambos casos la paga el estado de Guanajuato).	Existe un número fijo de becas. Estas se incrementaron pero ahora se reparten entre ambas secciones, anteriormente eran una prestación de los maestros estatales únicamente.	
Beca sobresueldo para estudios de posgrado (además del sueldo) de 20, 40 o 60 %. El gob. del Edo. paga en ambos casos.	Igual para ambos	
Ayuda para aparatos auditivos, ortopédicos, sillas de ruedas anteojos y lentes de contacto.	Anteriormente sólo los maestros federales de nivel medio superior recibían la prestación, el estado hizo extensiva a todos los niveles esta prestación. Los maestros estatales de todos los niveles siguen gozando esta prestación.	
Ayuda para compra de útiles escolares (\$ 50.00 en septiembre).	En ambos casos el gobierno estatal paga la prestación.	
Ahorro para el retiro.	ISSEG (el fondo individual puede ser retirado en cualquier momento).	SAR (el fondo solo puede ser retirado al momento de la jubilación).
Préstamos a largo plazo.	71 mil nuevos pesos. Hasta por quince años. El pago total no puede exceder el doble del monto del préstamo.	De 15 a 20 mil nuevos pesos. Intereses en base a tasa de CETES.
Préstamos a corto plazo.	Hasta 4 meses de salario	500 ó 600 pesos.

Fuente: Elaborado por Alejandro Méndez.

previstos, además de salvaguardar los derechos laborales, niveles salariales y prestaciones de los trabajadores que se transfirieron, debía ser el *mecanismo de enlace* entre la Secretaría de Educación y Servicios Sociales, SESS, el gobierno del estado y el organismo público descentralizado denominado Comisión Estatal de Educación que recibió al sistema escolar transferido.

El Comité estuvo vigente durante el período de la transferencia, e integró las siguientes Comisiones para cumplir con su función:

- I. Aspectos presupuestales y patrimoniales, tenía a su cargo el ejercicio de las partidas presupuestales y la administración de bienes muebles e inmuebles.
- II. Informática administrativa, para el movimiento de personal, asignación de plazas y generación de la nómina.
- III. Planeación y operación de servicios educativos, estaba a cargo de la planeación educativa, la elaboración de estadísticas.
- IV. Asuntos Jurídicos y laborales, para establecer los contratos de trabajo en donde el SNTE es el titular de las relaciones laborales.

De manera que el proceso de recepción del sistema de educación federal y su integración al gobierno del estado, tuvo las siguientes etapas:

1. La Secretaría de Educación Pública traspasó el sistema escolar básico federal, y sus recursos, a la Comisión Estatal de Educación.
2. El Comité Estatal de Educación fue el enlace para el diálogo y los trámites necesarios entre: la Comisión (sistema ex-federal), el gobierno del estado y la Secretaría de Educación Estatal.
3. La Comisión Estatal de Educación, una vez realizadas las contrataciones de los docentes, traspasó el sistema ex-federal a la estructura de la Secretaría de Educación y Servicios Sociales, la cual cambió su nombre a Secretaría de Educación del Gobierno del Estado, SEGE.

Anterior a la creación de la SEGE, la sección sindical de maestros estatales (sección 52) al observar que los maestros ex-federales (sección 26) estaban integrados en un organismo público descentralizado que sería integrado a la estructura estatal, propusieron la creación del Sistema Estatal Regular para que agrupara a su sección (sección 52); de manera que la nueva Secretaría de Educación del Gobierno Estatal, SEGE, integró la estructura del Sistema Estatal Regular con sus Direcciones Generales de Planeación, de Servicios Educativos, de Apoyo Administrativo y, de Cultura y Deporte; con lo que se duplicaron las mismas Direcciones Generales (más la de Educación Media Superior y Superior) para el sistema ex-federal.

Por lo tanto, en la SEGE (San Luis Potosí) la duplicación de personal y funciones se conserva, dicha Secretaría está todavía pasos atrás en su reorganización de la Secretaría de Educación de Guanajuato, SEG, en donde ya se eliminó la duplicidad en las estructuras administrativas; pero ambas están todavía muy lejos de lograr la integración de sus dos sistemas educativos.

En San Luis Potosí, el gobernador creó la Dirección General de Gasto Educativo en el gobierno del estado porque existe una lucha constante entre las dos secciones sindicales por el control del gasto. Al igual que en los otros estados en donde coexistían dos secciones sindicales de docentes la rivalidad entre ellas es evidente. Gran parte de la fuerza de negociación de la sección estatal radica en su hermetismo, su grado de unidad, su verticalidad y la flexibilidad que posee para adaptarse a los cambios en el gobierno estatal. La debilidad de la otra sección, 26 ex-federal, se encuentra principalmente en su falta de unidad, pues se encuentra dividida y sus partes funcionan como contrapesos que se equilibran mutuamente dentro de la sección. La sección 52, estatal, posee más experiencia política y una organización unificada; además, se concentra en las zonas urbanas del estado.

La sección estatal está acostumbrada a los privilegios, los cuales constituyeron uno de los principales problemas para el gobierno del estado cuando intentó homologar las prestaciones. Este es otro problema importante vinculado con la descentralización, al menos en San Luis Potosí, pues los administradores del sistema educativo además de intentar que las secciones trabajen en conjunto, tuvieron que enfrentar las demandas de homologación en prestaciones sociales. Lo cual hasta la fecha ha resultado imposible; en particular, los trabajadores de la sección estatal cuentan con la jubilación dinámica. Esta consiste en que los maestros jubilados reciban aumentos similares a los de los profesores activos, el problema es que no se cuenta con los recursos necesarios para extender esta prestación a todo el sistema de educación en el estado. Hasta ahora sólo los profesores estatales gozan de jubilación dinámica. En cuanto a la nivelación salarial entre las dos secciones, se mantiene desde la segunda quincena de abril de 1993 con el pago que efectuó el gobierno federal.

Durante la descentralización de la educación el gobierno federal se comprometió a proveer los recursos necesarios para la nivelación salarial de las secciones sindicales. No obstante, nunca fue clara la manera en que se cubrirían las diferencias en prestaciones sociales. Esta es, en parte, una de las razones por las cuales los sistemas de administración educativos no pueden trabajar en conjunto, pues no es posible integrar trabajadores en la misma dependencia que realizan tareas similares pero reciben prestaciones diferentes.

Financiamiento Público a la Educación

En los casos analizados se observan distintos rubros de financiamiento. Aunque en primera instancia pareciera que existen múltiples canales por los que podrían fluir recursos a los estados, en realidad por su monto el único canal importante es el de las transferencias federales a la educación, representa entre 60 y 96% del presupuesto total que ejercen los estados estudiados en educación (*Véase el Cuadro 5*). Lo que es alarmante es que 99% de estas transferencias federales se destinan al gasto corriente en todos los casos analizados (*Véase el Cuadro 4 al final de este apartado*). De manera que de la siguiente enumeración de vías de recursos, del gobierno federal a los estados, la única significativa es la primera.

1. Transferencias directas a los gobiernos estatales a través de la SEP. Esta constituye la principal y más importante vía de transferencias financieras del gobierno federal a los estados, aporta los recursos para sostener los establecimientos educativos que dependían de la federación y se descentralizaron a los estados. Incluye los recursos monetarios necesarios para nivelar los salarios de los trabajadores ex-federales con los trabajadores estatales; esto solamente en los estados en donde existen diferencias entre el tabulador de sueldos nacional y el estatal. También, incluye los subsidios que otorgaba la SEP regularmente a los sistemas educativos estatales. Después de la descentralización estos recursos se asignan como un monto global, aunque se continúa diferenciando ambos conceptos. El subsidio de SEP representa entre 60 y 96% del gasto total en educación de los estados analizados, la Secretaría se encarga de vigilar cómo se ejercen. El complemento a esta transferencia la constituyen las aportaciones que efectúan los gobiernos estatales a la educación, que según el Acuerdo deben ser crecientes en términos reales, éstas representan 4% en Aguascalientes, 40% en Guanajuato y 11% en San Luis Potosí. Estos últimos constituyen los recursos del presupuesto destinado a educación que eran administrados por los gobiernos estatales directamente antes de la federalización.

Los canales de financiamiento que se presentan a continuación son menos importantes porque los recursos que movilizan del gobierno federal a los gobiernos estatales son muy escasos; según la Ley deben utilizarse para abatir el rezago educativo y son administrados directamente por el gobierno federal en los estados.

2. *Recursos para construir escuelas* a través de un organismo descentralizado del gobierno federal: el Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas, CAPFCE. Los montos, programación, uso y control se planean en el nivel federal sin la participación de las administraciones estatales. *La excepción* la encontramos en San Luis Potosí, en donde la Secretaría de

Educación Estatal firmó un convenio con la Secretaría de Educación (el 6 de marzo de 1996) para que se descentralizara la administración de los recursos del CAPFCE. El ejercicio de este presupuesto por parte del gobierno de San Luis resultó ser una experiencia exitosa, porque se construyeron 500 espacios educativos más en 1996 que en 1995, cuando el programa era totalmente administrado por el gobierno federal. El 4 de febrero de 1997 se creó en el estado el Instituto Estatal para la Construcción de Escuelas. Como puede observarse, es importante que esta actividad se realice en el terreno local, sobre todo porque se utilizaron materiales y mano de obra de la región. En cuanto al monto, los recursos CAPFCE representaron 12.4% del subsidio federal que el estado de San Luis Potosí recibió en 1996 y 19.26% en 1997.

3. *Recursos para comunidades marginadas*, destinados a la educación preescolar y primaria en localidades pequeñas a través del Consejo Nacional para el Fomento Educativo, CONAFE.
4. *Material didáctico* para la educación primaria y secundaria: libros de texto gratuitos, televisiones y antenas parabólicas. Sus costos no son contabilizados en el presupuesto regular que reciben las Secretarías en los estados porque se otorgan en especie.
5. *Recursos Compensatorios*, éstos constituyen un apoyo especial destinado a disminuir las desigualdades entre estados y municipios. Entre ellos están los siguientes programas federales: el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) o el Programa de Educación Inicial (PRODEI). Estos recursos tienen la característica de tener conceptos de asignación, lugares y tiempos de aplicación específicos y predeterminados, además de que *no son programas permanentes*. Para ejercer estos recursos se crean estructuras administrativas aparte de las estructuras orgánica y programática existentes y, son administrados por el gobierno federal. Sin embargo, son tan escasos estos recursos que en el gobierno de San Luis Potosí decidieron utilizarlos en conjunto para poder aprovecharlos.
6. *Apoyo que proveen otras dependencias* del gobierno federal: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). La primera aporta recursos para el programa “Escuela Digna” (construcción y mantenimiento de escuelas) y “Niños en Solidaridad” (ayuda en despensas, servicio médico y económica); en tanto que el DIF ofrece servicios no formales de educación inicial y preescolar, desayunos escolares y becas para niños de escasos recursos.

En los casos en que intervienen dependencias federales como CAPFCE, CONAFE, INEA, SEDESOL y el DIF, son ellas mismas quienes elaboran su presupuesto, lo gestionan, ejercen y controlan.²⁹

²⁹ La información se obtuvo en: Juan Carlos Camacho Gómez, op.cit., pp.5-6.

A pesar de la concurrencia en el financiamiento señalada en el *Acuerdo*, la proporción de recursos que pueden aportar los gobiernos estatales es mínima comparada con la asignación federal. Tradicionalmente, un estado (antes del *Acuerdo*) asignaba a la educación básica 20 o 30% de su gasto total; ahora, después del *Acuerdo*, esta cifra “creció” hasta alcanzar proporciones de 40 a 60% del mismo. Sin embargo, este crecimiento no se debe a un incremento real en los recursos, es decir, las entidades federativas no duplicaron o triplicaron su gasto en educación básica después de 1992, sino que es el efecto de registrar en el gasto estatal ejercido en educación la transferencia que hace el gobierno federal para mantener en operaciones al sistema ex-federal. El cambio más dramático se observa en Aguascalientes, en donde (antes del *Acuerdo*) no se contaba con un sistema de educación básica administrado por el estado, sino que éste era propiedad federal en un 97% (en cuanto a docentes). Debido a ello, el gasto en educación que se registró en Aguascalientes pasó del 0.9% en 1990 (cuando el ramo educativo ni siquiera aparecía en su Ley de Presupuesto de Egresos), a 45.8% del gasto total en el estado en 1997. (Véase el Cuadro 6 al final de este apartado).

A partir del *Acuerdo Nacional* se implementaron dos *cambios importantes* en el financiamiento destinado a la educación:

- A) Con el federalismo, el gobierno federal entrega los recursos a los estados para que éstos los administren. En la estructura anterior, los recursos se asignaban a los organismos federales desconcentrados de SEP o se otorgaban como subsidio a la Secretaría de Educación Estatal. Ahora, los recursos de origen federal se suman a la aportación del estado y se administran como un solo presupuesto, como una sola bolsa de recursos. Esto facilita su administración, asignación y control.
- B) Otro cambio importante, es la flexibilización para asignar el gasto a las áreas que los estados consideren prioritarias y para ejercer los recursos. Antes, el presupuesto que se asignaba estaba etiquetado, es decir, se señalaban los montos por proyecto y por capítulo de gasto³⁰ según la estructura programática federal. En el modelo descentralizado, se entrega un monto global al estado (“etiquetado” como exclusivo para educación) para que éste a su vez decida su distribución y ejecución.

Sin embargo, a pesar de que el margen de discrecionalidad aumentó para los gobiernos estatales; en la práctica no se puede hacer uso de esta prerrogativa, pues la mayor parte de los recursos de que dispone el estado para educación se debe destinar al pago de sueldos y prestaciones de los maestros. De manera que se transfirieron

³⁰ Por estructura programática se entiende el instrumento administrativo que clasifica el total de las actividades de un sector por orden de: proyecto, programa y subprograma, y en este orden asigna los recursos para su implementación. Por capítulo de gasto entendemos: servicios personales, servicios generales, materiales y útiles de oficina, mobiliario y equipo e inversiones.

responsabilidades sin los recursos necesarios para cumplirlas, esto se convierte en una limitante para la autonomía de gestión.

Finalmente, podemos decir que se están creando estados autónomos en la administración de sus recursos pero no autosuficientes³¹; pues si desean invertir (gasto de capital) en educación básica deberán buscar recursos adicionales. Estos pueden provenir de la iniciativa privada, de las economías, o de la cooperación con estados vecinos. En una primera etapa, cada estado deberá solucionar sus problemas internos, en casa, pues aún no se da en la realidad la fusión (reorganización) de los dos sistemas educativos: el ex-federal y el estatal. Por lo que la descentralización del sistema educativo no ha finalizado por dos razones: 1) la coexistencia de dos sistemas educativos, en cada entidad federativa, bajo una sola autoridad federal. Esto es así, porque el grueso de los recursos sigue centralizado (de hecho se contabiliza como parte del presupuesto de la SEP, esto provoca que no se observe una disminución en el gasto que ejerce la Secretaría, como porcentaje del PIB, a partir de la descentralización) y, 2) porque los recursos que pueden administrar los estados resultan insuficientes para ejercer una verdadera autonomía en la decisión de asignarlos a otras áreas que no sean de gasto corriente.

Debido a la concurrencia y complementariedad en el financiamiento, para cumplir con los objetivos de la política educativa en el contexto del nuevo federalismo, es importante considerar las relaciones que se pueden presentar entre los niveles de gobierno porque sus vínculos, tanto formales como informales, pueden ser útiles para movilizar recursos y realizar sus objetivos, en este caso, impartir educación y elevar su calidad.

En situaciones como ésta en donde se delegan responsabilidades sin acompañarlas de los recursos necesarios, el consenso debe ser la base de la política de descentralización; de lo contrario, se corre el riesgo de que los sistemas educativos nunca se fusionen; es decir que no trabajen en conjunto los sistemas federal y estatal porque cada uno teme perder los beneficios que ha conseguido hasta ahora si se fusionan para trabajar. La nueva normatividad *per se* no redundará en nuevas acciones; de hecho, el poder de la norma y su tradicional arreglo de autoridades (jerárquico) es, la mayoría de las veces, muy débil.

Debido a lo anterior, la concertación entre actores fue crucial para iniciar la política de descentralización de la educación. Aunque éstos firmaron el *Acuerdo* y los *Convenios* para llevarla a cabo y se fragmentó al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, después de casi medio siglo de vigencia del modelo anterior, el

³¹ En este caso Aguascalientes constituye una excepción, resulta interesante la cantidad de obras y actividades que ha realizado el Instituto de Educación con recursos adicionales al presupuesto que transfiere la federación, véase *Gráfica 1 en el anexo*. Estos recursos adicionales no se contabilizan en el presupuesto de egresos del estado. Es por ello que al observar el porcentaje de gasto en educación con respecto al gasto de gobierno del estado, el de Aguascalientes es el menor de los cuatro estados estudiados. Sin embargo, de los casos analizados, es el Instituto de Educación que más recursos ha ejercido. Véase la *Gráfica 2 en el anexo*.

sistema se mantiene funcionando en la mayoría de los estados del país de la misma manera en que antes lo hacía; pero ahora cuenta con estructuras administrativas aparentemente reorganizadas y con una nueva legislación. Lo anterior demuestra que el cambio en ciertas dimensiones de la política educativa (por ejemplo la administrativa y normativa) no ocurrió por etapas, sino que fue producto de una ruptura definitiva con el modelo anterior; así los participantes (administradores y docentes) deberán modificar su forma de proceder ante las nuevas condiciones impuestas por la descentralización. Posteriormente, quizá los administradores de la educación utilicen la participación social, que constituye uno de los objetivos de la actual política educativa, para modificar algunos de los elementos del sistema educativo; será entonces cuando la participación de las comunidades revelará sus efectos benéficos o perversos en el sistema escolar.

Es justo en ese momento de transición-resistencia, de las viejas estructuras organizacionales y de correlaciones de poder, hacia el nuevo arreglo institucional; en el cual se encuentran los sistemas administrativos de educación básica de los estados que se estudiaron. El lograr la descripción de ese momento resulta interesante porque en cada lugar existen diversos recursos financieros, estrategias de negociación y un diseño de la política de recepción del sistema educativo diferente. Sin embargo, todos enfrentan el mismo reto: administrar, eficientar, y conciliar intereses entre los diversos actores de su sistema educativo básico.

Los estudios ayudaron a confirmar que en el proceso de cambio en la prestación de la educación básica, las mayores dificultades se encuentran en la modificación de patrones de conducta y el debilitamiento de centros tradicionales de poder. Analizando el estado actual de la política educativa, podemos decir que el nuevo marco normativo delimita las competencias de cada nivel de gobierno claramente. Sin embargo, en la práctica, todos los participantes se encuentran en un proceso de aprendizaje en el que, a la vez, buscan espacios para ejercer influencia a su favor.

CUADRO 4. PRESUPUESTO FEDERAL AUTORIZADO PARA EDUCACIÓN EN LOS ESTADOS
(Clasificación Presupuestaria Económica)
(miles de pesos constantes, base=1994) 1/

Estados	Gasto Corriente			Gasto de Capital			Total		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Aguascalientes									
- Nominal	276,822.2	328,380.7	277,108.3	658.2	923.3	1,034.2	277,480.3	329,304.0	278,142.6
- Porcentaje	99.8	99.7	99.6	0.2	0.3	0.4	100.0	100.0	100.0
Guanajuato									
- Nominal	797,582.3	967,109.7	839,769.4	1,254.2	1,833.0	2,128.9	798,836.4	968,942.7	841,898.3
- Porcentaje	99.8	99.8	99.7	0.2	0.2	0.3	100.0	100.0	100.0
San Luis Potosí									
- Nominal	716,041.7	898,296.8	736,572.7	1,546.0	2,296.7	2,595.9	717,587.7	900,593.5	739,168.7
- Porcentaje	99.8	99.7	99.6	0.2	0.3	0.4	100.0	100.0	100.0
Total Nacional									
- Nominal	21,710,988.8	24,549,200.0	21,052,376.9	44,916.2	66,700.0	72,593.1	21,755,905.0	24,615,900.0	21,124,970.0
- Porcentaje	99.8	99.7	99.7	0.2	0.3	0.3	100.0	100.0	100.0

1/ Se consideró el promedio anual del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC)

Fuente: Elaboración propia con base en Compendio Estadístico por Entidad Federativa, SEP-Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, 1995.

CUADRO 5. GASTO DESTINADO A LA EDUCACIÓN BÁSICA EN LOS ESTADOS SEGÚN SU ORIGEN: FEDERAL O ESTATAL
(pesos corrientes)

Año	Aguascalientes			Guanajuato			San Luis Potosí		
	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total
1993									
Nominal	259,411	20,224	279,635	746,816	--	--	670,858	64,475	735,333
porcentaje	93	7	100	--	--	--	91	9	100
1994									
Nominal	320,000	24,345	344,345	968,943	475,275	1,444,218	900,594	82,569	983,162
porcentaje	93	7	100	67	33	100	92	8	100
1995									
Nominal	375,490	15,227	390,717	1,136,554	752,259	1,888,813	997,870	123,242	1,121,112
porcentaje	96	4	100	60	40	100	89	11	100

Fuentes:

- Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, 1993, 1994 y 1995.
- Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, 1993, 1994 y 1995.
- En el caso de Guanajuato, los rubros estatal y total fueron obtenidos por el Mtro. Alejandro Méndez.
- SEP, Compendio Estadístico por Entidad Federativa, 1993, 1994 y 1995.

CUADRO 6. PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DESTINADO A EDUCACIÓN EN RELACIÓN AL GASTO TOTAL DEL ESTADO *.

Estado	Antes del ANMEB	Después del ANMEB
Aguascalientes	(1990) 0.9	(1996) *1/ 45.8
Guanajuato	(1990) 20.0	(1994) *2/ 50.0
San Luis Potosí	(1990) 19.8	(1997) *3/ 54.0

* El Presupuesto destinado a educación, en los estados, es la suma de la asignación federal y la recaudación estatal.

* 1/ El presupuesto ejercido en Aguascalientes ascendió a 1'308,300.0 miles de pesos, de los cuales 599'016,151.45 se gastaron en educación en todos sus grados. Sin embargo, la mayor parte se ejerció en educación básica.

*2/ El presupuesto total ejercido en Guanajuato ascendió a 2'887,935.71 miles de pesos, de los cuales 1'444,218,260 se destinaron a educación en todos sus grados. Sin embargo, la mayor parte se gastó en educación básica.

*3/ El presupuesto ejercido en San Luis Potosí ascendió a 3'378,583 miles de pesos, de los cuales 1'824,968.94 se destinaron a educación en todos sus grados. Sin embargo, la mayor parte de estos recursos se destinaron al gasto corriente en educación básica.

Fuente: Elaboración propia con base en las evaluaciones del ANMEB en los estados, 1997; y Periódicos Oficiales Estatales.

CUADRO 7. PORCENTAJE DE PERSONAL ADMINISTRATIVO Y DOCENTE EN RELACIÓN CON EL TAMAÑO DE LA SECRETARÍA O INSTITUTO DE EDUCACIÓN EN EL ESTADO, 1996.

ESTADO	Empleados en la Secretaría de Educación en el estado		Personal Administrativo		Personal Docente	
	número	%	número	%	número	%
Guanajuato	48,590	100	11,534	24	37,056	76
San Luis Potosí 1/	35,124	100	6,142	17	28,982	83
Aguascalientes	11,287	100	3,565	32	7,722	68

1/ En 1997.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas con los Directores de Servicios Administrativos en las Secretarías o Institutos de Educación en los estados.

CUADRO 8. TAMAÑO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN EN EL ESTADO EN RELACIÓN AL NÚMERO DE EMPLEADOS EN EL GOBIERNO DEL ESTADO, 1996.

ESTADO	Empleados en el Gobierno de los estados 1/	Empleados en la Secretaría de Educación en el estado	razón (b) / (a)
	número (a)	número (b)	
Guanajuato	--	48,590	--
San Luis Potosí	8,158	35,124	4.3
Aguascalientes	4,500	11,287	2.5

1/ El número de empleados en el gobierno del estado no incluye a los empleados de la Secretaría de Educación en los estados.

CUADRO 9. COMPARATIVO DEL NÚMERO DE ALUMNOS, MAESTROS Y ESCUELAS QUE PERTENECEN A LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN ESTATALES Y EL PORCENTAJE QUE REPRESENTAN EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA BÁSICA NACIONAL, EN EL CICLO ESCOLAR 1995-1996.*/

ESTADOS	Número de alumnos		Número de maestros		Número de escuelas	
	Número	%	Número	%	Número	%
Guanajuato	1,065,100	5.1	37,056	4.5	8,473	5.1
San Luis Potosí	553,200	2.6	24,777	3.0	6,898	4.1
Aguascalientes	199,300	0.9	7,722	0.9	1,308	0.8
Total en los Cuatro Estados	1,817,600	9	69,555	8	16,679	10.0
Total Nacional	21,005,900	100.0	831,339	100.0	166,499	100.0

*/ No incluye alumnos, maestros y escuelas particulares o autónomas.
Fuente: Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, SEP.

CUADRO 10. INDICADORES GENERALES DE EDUCACIÓN BÁSICA EN LOS ESTADOS

ESTADO/ GRADO	Demanda Atendida 1/ (porcentaje)			Deserción (porcentaje)			Gasto por Alumno en Educación Básica en los estados (pesos, base=1994) 2/		
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1990-1991	1992-1993	1994-1995
Aguascalientes							775.4	1,105.3	1,128.3
- Preescolar	65.0	70.8	79.8	-	-	-			
- Primaria	94.0	97.5	98.6	3.7	2.4	1.5			
- Secundaria	82.4	85.7	91.3	10.0	8.3	8.9			
Guanajuato							559.5	812.1	944.5
- Preescolar	53.5	61.3	67.6	-	-	-			
- Primaria	98.2	98.2	98.4	5.7	4.4	3.8			
- Secundaria	76.7	79.9	81.5	11.4	9.4	9.8			
San Luis Potosí							751.4	1,123.9	1,377.5
- Preescolar	80.5	86.3	94.1	-	-	-			
- Primaria	94.8	94.0	94.7	4.8	3.7	2.8			
- Secundaria	83.9	86.8	86.2	9.8	7.9	7.6			
Total Nacional							763.5	1,189.0	1,296.1
- Preescolar	62.2	69.0	75.9	-	-	-			
- Primaria	98.0	98.0	98.0	5.3	4.1	3.4			
- Secundaria	85.1	86.6	88.2	9.5	8.4	8.2			

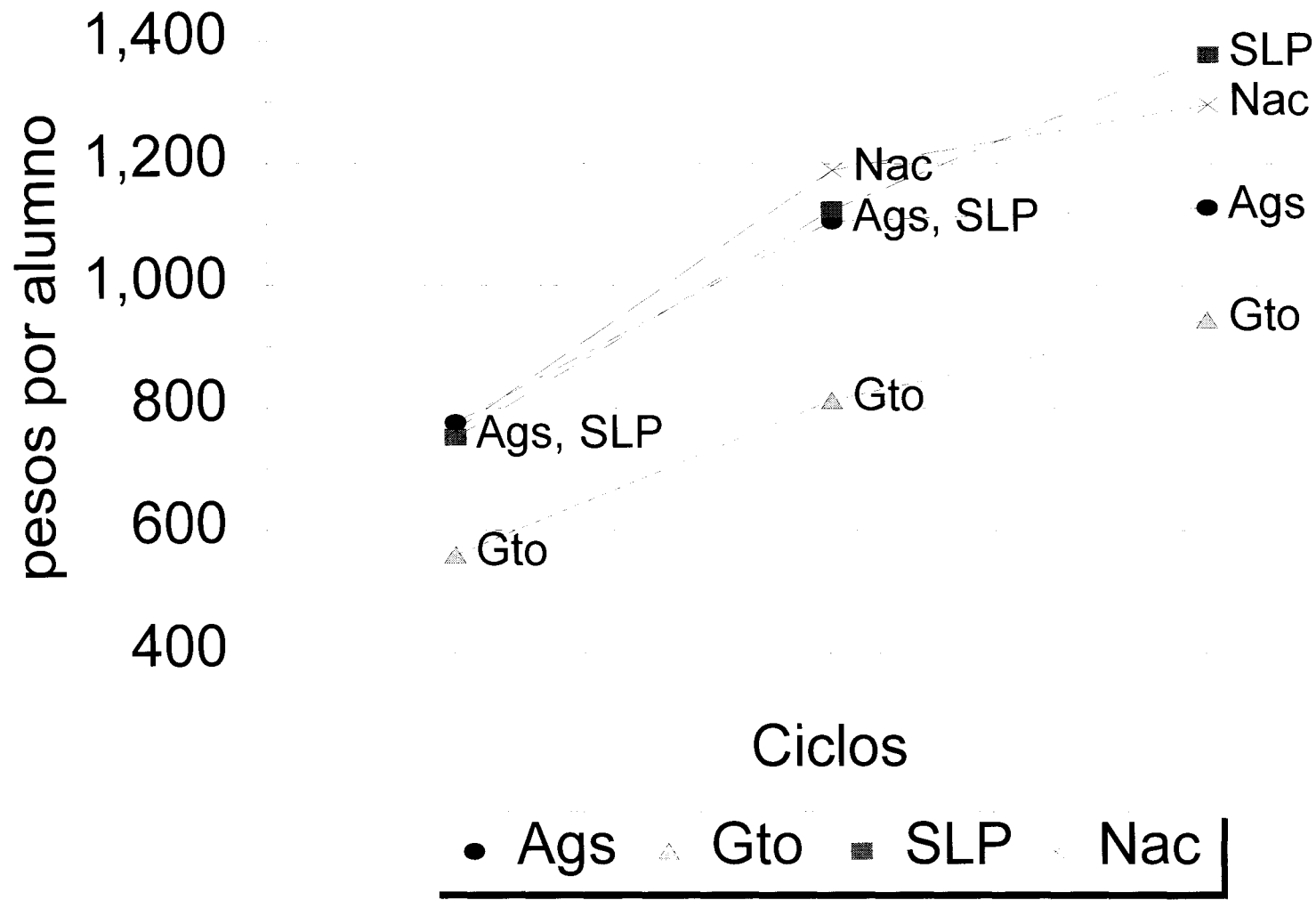
1/ Demanda Atendida no incluye los rezagos en la cobertura de la población que provocan: la no inscripción al grado escolar siguiente de quienes concluyen un grado más, o la deserción del sistema educativo de quienes no terminan el año escolar que cursaban, tampoco incluye a los que abandonan el sistema educativo definitivamente y están en edad de recibir educación básica. Por lo anterior, la Demanda Atendida es la relación porcentual entre la matrícula o inscripción total de inicio de cursos de un nivel educativo determinado y la población que por sus características (edad y grado de conocimiento adquirido) está en edad de solicitar la atención de ese servicio educativo.

2/ Se consideró el promedio anual del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) de cada periodo.

Fuente: Elaboración propia con base en Principales Indicadores Educativos por Nivel y Entidad Federativa, SEP-Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto.

Gasto por alumno en educación básica

(precios constantes, base=1994)



CUADRO 11. PROPORCIÓN DE MAESTROS Y ESCUELAS POR SUPERVISOR EN LOS ESTADOS

Estado	Maestros/Supervisores 1/ en los estados			Estado	Escuelas/Supervisores 2/ en los estados		
	1991-1992	1992-1993	1995-1996		1991-1992	1992-1993	1995-1996
Aguascalientes	M/S = 75	M/S = 68	M/S = 77	Aguascalientes	E/S = 12	E/S = 11	E/S = 13
Número de Maestros	6,746	6,819	7,722	Número de Escuelas	1,065	1,062	1,308
Número de Supervisores	90	100	100	Número de Supervisores	90	100	100
Guanajuato	M/S = 130	M/S = 119	M/S = 97	Guanajuato	E/S = 27	E/S = 26	E/S = 22
Número de Maestros	32,844	33,531	37,056	Número de Escuelas	6,913	7,236	8,473
Número de Supervisores	252	282	384	Número de Supervisores	252	282	384
San Luis Potosí			M/S=60	San Luis Potosí			E/S=17
Número de Maestros	23,775	23,701	24,777	Número de Escuelas	6,452	6,385	6,898
Número de Supervisores	--	--	411	Número de Supervisores	--	--	411
Total Nacional							
Número de Maestros	753,994	764,650	813,339	Número de Escuelas	143,915	146,104	166,499

1/ Maestros y Supervisores de preescolar, primaria y secundaria.

2/ Supervisores y Escuelas de preescolar, primaria y secundaria.

Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas Básicas de la Educación, SEP-Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto. Información acerca de supervisores proporcionada en Aguascalientes por el Consejo Estatal Técnico de la Educación (CETE) del IEA; en Guanajuato por el Departamento de Estadística de la SEG.

CUADRO 12. PROPORCIÓN DE ALUMNOS POR MAESTRO Y GRUPO EN LOS ESTADOS

Estado	Alumno/Maestro según el grado escolar				Alumno/Grupo según el grado escolar			
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1995-1996	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1995-1996
Aguascalientes								
- Primaria	31.8	31.5	30.7	30.3	27.3	27.2	26.4	26.0
- Secundaria	15.5	15.6	15.8	16.0	31.6	30.8	32.7	31.9
Guanajuato								
- Primaria	32.8	32.1	31.4	31.2	25.7	25.0	24.7	24.4
- Secundaria	20.3	20.1	20.5	20.5	32.8	32.6	33.7	33.8
San Luis Potosí								
- Primaria	27.5	26.8	26.4	26.8	18.6	18.3	17.8	17.7
- Secundaria	13.9	14.3	14.6	14.7	19.1	19.2	19.9	20.1
Total Nacional								
- Primaria	30.5	29.6	28.7	28.3	23.8	23.0	22.2	21.8
- Secundaria	17.9	17.7	17.5	17.7	33.0	31.9	32.1	32.1

Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas Básicas de la Educación, SEP-Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto.

III *Perfiles Profesionales de los Mandos Superiores e Innovaciones*

En este apartado se revisarán algunas características de los mandos superiores a cargo de la administración estatal del sector educativo³². El propósito es detectar si la *formación académica, experiencia en el sector educativo (tanto federal como estatal) y antigüedad en el puesto actual* determinan su capacidad para buscar márgenes de autonomía; en donde la obtención de recursos adicionales y la estructura que diseñaron para administrar el sistema educativo básico actúan como condiciones para conseguirla.

La autonomía de gestión (definida como la posibilidad de elaborar proyectos estatales y llevarlos a cabo) depende, por un lado, de la estructura administrativa que resulta después de la descentralización, en donde lo óptimo sería que las secciones sindicales trabajen en conjunto sin duplicar estructuras que a su vez duplican funciones dentro de la Secretaría e incrementan los costos de administración del sistema educativo y, que los maestros trabajen por la realización de los objetivos establecidos en la Secretaría o Instituto. Por otro lado, la autonomía también depende de la capacidad de obtener recursos económicos adicionales a los gubernamentales debido a que los administradores estatales recibieron responsabilidades operativas que no fueron acompañadas de los recursos económicos necesarios para llevarlas a cabo.

Con la información que se obtuvo observamos, como muestra el *Cuadro 15 en el anexo* que la mitad de los funcionarios encuestados (52%) en los tres estados tienen como máximo dos años de antigüedad en el puesto que ejercen actualmente. Al observar cada uno de los estados, a cinco años de la descentralización, surgen diferencias significativas, mientras que en San Luis Potosí 60% de los mandos superiores están en el puesto actual desde hace tres meses, en Aguascalientes cerca de la mitad tiene 2 años de antigüedad y, en Guanajuato la mitad de los funcionarios tiene 2 años en el puesto. Estos cambios se produjeron, por un lado, por los cambios en la administración estatal y, por otro, por la reorganización-fusión de las estructuras que administran el sector educativo.

³² Se utilizó la encuesta CIDE para obtener los perfiles profesionales de los funcionarios estatales del sector educativo. Los mandos superiores entrevistados pertenecen, según la modalidad de estructura administrativa, a las Subsecretarías (en Guanajuato) o Direcciones Generales (en el caso de San Luis Potosí y Aguascalientes) en las siguientes áreas: Política Educativa, Planeación Estratégica, Evaluación, Educación Elemental, Servicios Administrativos, Sistema Estatal de Becas, Desarrollo Educativo, Investigación Educativa, Administración de Personal, de Recursos Materiales y Financieros. Incluye también el perfil profesional de los Secretarios de Educación o Director General de Educación (en el caso de Aguascalientes) y sus correspondientes Secretarios Particulares o Adjuntos. También se entrevistó a los titulares de las siguientes Unidades de Asesoría del Secretario o Director General de Educación: el Consejo Estatal Técnico de Educación y el Consejo Estatal de Participación Social. En total se entrevistaron 23 funcionarios que ocupan puestos similares en cada estado estudiado.

La experiencia de los mandos superiores resulta más interesante si observamos la *antigüedad de los mandos superiores en el sector educativo básico federal o estatal*. En este caso, si vemos los tres estados agregados, 45% cuenta con 5 años de experiencia en el sector, 25% posee entre 5 y 10 años, 20% entre 10 y 15 años y ,10% más de 15 años en el sector, como lo muestra el *Cuadro 16 en el anexo*. En este caso es el estado de San Luis Potosí en donde 28% de los funcionarios entrevistados han laborado en el sector por más de 15 años, en contraste en Aguascalientes 77.7% tiene entre 1 y 5 años de antigüedad en el sector. Por lo que observamos , en Aguascalientes la mayoría de los mandos superiores tiene una antigüedad significativamente menor en el sector que los mismos funcionarios en San Luis Potosí, en donde 70% de los entrevistados tiene entre 5 y 15 años de experiencia en el sector educativo. En el caso de Guanajuato la situación comparada con los dos estados anteriores es intermedia, debido a que 50% tiene entre 1-5 años y el otro 50% tiene entre 5 y 15 años.

En el estado de Guanajuato, al observar el puesto anterior³³ como indicamos en el *Cuadro 17 en el anexo*, 50% de los funcionarios proviene de otros estados del país, lo que ha ocasionado la incomunicación entre los originarios del lugar y “los de fuera” en la Secretaría. En este caso, las propuestas de cambio promovidas en la administración del sector educativo no son plenamente aceptadas porque el diseño estuvo a cargo de “los de fuera”. En San Luis Potosí, más de la mitad de los entrevistados ha trabajado para la representación del gobierno federal en el estado durante su puesto anterior, por lo que los funcionarios son conocidos por sus subalternos. En Aguascalientes, también en el puesto anterior, cerca de la mitad (44%) ha trabajado en el gobierno federal, 11% en el sector académico, 33% en el gobierno estatal y 11% en la representación del gobierno federal en el estado, en este caso el problema es que, con la descentralización, los empleados federales deben subordinarse a funcionarios estatales, lo cual ha sido difícil de lograr.

En cuanto a estudios realizados, si consideramos los tres estados juntos, 40% de la muestra tiene licenciatura, 13% ha cursado diplomados, 31% tiene el grado de maestría y 13% cuenta con doctorado, como lo muestra el *Cuadro 13 en el anexo*. Analizando la escolaridad por estados, San Luis Potosí concentra a los funcionarios con más experiencia en el sector educativo y a todos los entrevistados con doctorado, que constituyen 30% de sus mandos superiores; en Guanajuato la mitad (50%) cursó únicamente la licenciatura y el grado de escolaridad más alto es de maestría, y en Aguascalientes 44% tienen maestría. En cuanto a los rangos de edad, en San Luis Potosí 50% de los funcionarios tienen 50 años o más, y el otro 50% tiene más de cuarenta, además se han dedicado a trabajar en el sector educativo, lo cual confirma que éste es el estado en donde más experiencia acumulada encontramos en los funcionarios, la cual podríamos clasificar como un grado de experiencia *alta*.

³³ La clasificación de la Encuesta CIDE para perfiles profesionales incluye dos categorías para el puesto que son: Puesto Anterior y Puesto Inmediato Anterior al Actual.

En Guanajuato, 75% de los entrevistados se encuentra en el rango de edad de los 40 a los 49 años, en donde no todos los funcionarios provienen del sector educativo por lo que podríamos clasificar su grado de experiencia en el sector como *media*, además, es en este caso en donde encontramos funcionarios que provienen de otros estados del país, por lo que su conocimiento de la situación del sector en el estado también podría clasificarse como *media*. El hecho de que funcionarios de otros estados se encuentren trabajando en Guanajuato se debe al cambio de administración estatal, pues resultó electo un gobernador panista que nombró mandos superiores para la SEG provenientes de otros estados panistas.

En Aguascalientes, 77% de los funcionarios tiene menos de 49 años, de éstos 33% se encuentra entre los 30 y 39 años, y 44% está más cercano a los 40 que a los 49 años. Por lo que es la administración con mandos superiores más jóvenes, en donde el 50% de los funcionarios tiene menos de tres años en el puesto actual, dicha *movilidad en el cargo se considera alta* ya que el actual Instituto de Educación se creó en 1993 y no se observa permanencia en el puesto a pesar de que en este período no hubo cambios en la administración estatal, es decir, el gobernador ha sido el mismo desde finales de 1992 y terminará su administración en 1998. Además la *experiencia en el sector educativo es la más baja* observada entre los tres estados, debido a que 77% de los funcionarios tiene menos de 5 años en el puesto actual. (Véanse Cuadros 15, 16, 17 y 18 en el anexo).

En relación a las profesiones más comunes que los funcionarios han cursado en sus licenciaturas y maestrías, considerando a los tres estados agregados como lo señala el Cuadro 14 en el anexo son: Ciencias de la Educación, Contador Público y Economía. Los tres doctorados registrados son en Pedagogía. En cuanto a los porcentajes de hombres y mujeres que administran el sector educativo en los tres estados, en conjunto, 17% son mujeres y 83% son hombres. En relación a la participación de las mujeres en los mandos superiores, ésta es más alta en Guanajuato, seguida por Aguascalientes y finalmente San Luis Potosí. Aunque, en donde, se encuentran ubicadas en puestos relevantes para inducir el cambio en la cultura de trabajo del sector educativo, a nivel escolar, es en Aguascalientes, pues el Consejo Estatal Técnico de la Educación es dirigido por una mujer. En San Luis Potosí, el puesto de Secretario de Educación lo ocupa una mujer, aunque aquí no es muy clara su influencia en el cambio administrativo o escolar. En Guanajuato, el puesto de Secretario de Educación lo ocupa un Ingeniero lo cual ha dificultado su gestión porque los maestros normalistas lo consideran ajeno al sector educativo.

Innovaciones

En Aguascalientes coincidió la transferencia del sistema educativo con la elección para gobernador, éste después de hacer un balance del capital humano con el que contaba para innovar en el sistema educativo, decidió transformar el IEBN en el

Instituto de Educación de Aguascalientes (IEA en enero de 1993) con el propósito de integrar bajo una sola dependencia la administración de todos los niveles educativos, desde preescolar hasta posgrados. El IEA al conservar el carácter de organismo público descentralizado del estado de Aguascalientes se caracteriza por tener personalidad jurídica y patrimonio propios, lo cual como mencionamos anteriormente, permite mayores márgenes de autonomía de gestión para realizar proyectos estatales en el área educativa.³⁴

Una vez constituido el IEA, que es una estructura administrativa adecuada a las funciones que debe desempeñar porque se diseñó con el propósito de recibir y administrar al sistema de educación básica, el gobernador nombró como Director del Instituto a un profesional con un alto sentido del pragmatismo que comparte sus ideas acerca de las posibilidades de innovar en el área de administración de la educación y de elevar la calidad del servicio. Sin embargo, la conformación de un equipo de universitarios, en oposición a egresados de la normal, para los mandos superiores del IEA, propició que los docentes se resistieran a su autoridad. Esto se debe por un lado, a la convicción de los maestros de que nadie que no sea normalista conoce el sector educativo y, por otro a que se trata de una subordinación del sistema ex-federal a un nivel inferior: el estatal. Sin embargo, con buenos estímulos económicos y con todo el equipo necesario para trabajar, las autoridades de la administración educativa lograron que los docentes cooperaran.

Una vez nombrados los mandos superiores del IEA, el gobernador consideró como tarea prioritaria que se iniciara la redacción —y actualmente se encuentra publicado— del Plan de Desarrollo Estatal 1992-1998; el cual, en su capítulo correspondiente a educación incorporó las sugerencias que un Comité, integrado por diversos sectores de la sociedad, elaboró para el sector educativo. Para formar dicho Comité se invitó a investigadores de la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA), especialistas en temas de educación, padres de familia, profesores, representantes de la sección sindical de maestros, y empresarios. Por lo que el proyecto educativo resultó pertinente para la comunidad y generó consensos en relación a sus objetivos y a los medios para realizarlos.

Al mismo tiempo, los administradores del IEA contrataron en la región especialistas en temas educativos para que realizaran la investigación de varios temas que aportarían elementos para el diseño de la política educativa en el estado, como son: diagnósticos de la situación en que el gobierno federal entregó el sistema de educación básica al estado; desarrollo de indicadores de eficiencia y equidad en el servicio educativo; elaboración de un censo de alumnos, escuelas y maestros con un sistema de clave única que permite el seguimiento de porcentajes de atención a la demanda, deserción y gastos por alumno; así como el diseño del programa de Modernización de la Función Supervisora. También, elaboraron un sistema de clave única para los

³⁴ Para conocer los proyectos y los montos véase en el Anexo bajo el título de: Proyectos Innovadores en Aguascalientes.

maestros que permite conocer la movilidad de los mismos de una escuela a otra o de una localidad a otra del estado, este aspecto es importante porque aún con la descentralización educativa la Comisión Mixta de Cambios, en la capital del país, es la que decide acerca de la movilidad de los profesores ex-federales en el territorio nacional.

Para llevar a cabo el programa de Modernización de la Función Supervisora, por sugerencia de los especialistas, se adoptó una estructura que había permanecido pasiva en la mayoría de los estados; es decir, se dotó de responsabilidades técnico-pedagógicas al Consejo Estatal Técnico de la Educación, CETE. Su primer objetivo era reorganizar el sistema educativo, para ello, las autoridades del CETE decidieron terminar con la red de intereses clientelares de los Supervisores. Para lograrlo, crearon la figura de *Coordinador* como personal de confianza para vigilar las actividades de los supervisores. Esto le permite al *Coordinador* no comprometerse con los intereses sindicales e informar de la actividades de los mismos directamente al Director del Instituto de Educación de Aguascalientes.

Para complementar la transformación de las redes clientelares a las que estaban acostumbrados los supervisores, al mismo tiempo, el CETE diseñó un método de trabajo novedoso para ellos, que consistió en transformar su área territorial de trabajo. De manera que de 100 Zonas Escolares, que existían en el estado, se diseñaron 22 Zonas de Educación Básica que son visitadas por un equipo de Supervisores cada una. Al equipo lo integran un supervisor de preescolar, uno de primaria y otro de secundaria. Con esto se desea que se vinculen los programas y necesidades educativas de los tres niveles escolares y que no se consideren como grados separados sino complementarios. De manera que, algunas de las deficiencias observadas en la educación secundaria se atiendan en grados previos.

Después que se experimentaron las transformaciones descritas, se inició el diseño una metodología de trabajo para los supervisores. Sin embargo, las transformaciones anteriores carecían de un marco jurídico, pues, Aguascalientes contaba con la Ley de educación primaria y preparatoria que fue publicada el 1o. de enero de 1934; por lo que el gobernador propuso la creación de una nueva Ley para la educación que incluyera las transformaciones que introdujo el CETE en la forma de trabajar en el sector educativo.

Sin embargo, el proyecto de Ley encontró resistencias por parte del sindicato de maestros porque pretendía incluir la figura del *Coordinador*; el cual, en opinión de los docentes no debe incluirse porque no es un puesto escalafonario. Además, el Sindicato se opone a la participación de los padres de familia en los Comités Estatales, Municipales y Escolares que menciona la *Ley General de Educación* y que el proyecto de *Ley Estatal de Educación* ratifica. Hasta el momento de escribir estas líneas no se conocía el texto definitivo de la mencionada Ley. Otros estados, no enfrentan estos problemas porque los CETE's no realizan las mismas funciones; según sus directores, la capacitación de los supervisores no constituye una obligación de estas instancias.

En este sentido, la *Ley General de Educación*, en su Artículo 22, establece que son las autoridades educativas, en sus respectivas competencias, las responsables de las actividades de supervisión; y que deberán dar preferencia, sobre aspectos administrativos, a los apoyos técnicos, didácticos y demás para el adecuado desempeño de los docentes. En la práctica son insuficientes los recursos que los estados pueden destinar a los CETE's para que cumplan con estas funciones, Aguascalientes es, también en este caso, una afortunada excepción.

En otros casos, este tipo de Consejos (denominados Centros de Desarrollo Educativo, CEDE's, como en Guanajuato) aunque están constituidos no están funcionando por falta de recursos y porque los supervisores no desean someterse a ninguna autoridad. En San Luis Potosí, el Consejo Estatal Técnico de la Educación (COESTE) está instalado, pero carece de recursos, y su Director propone que se le otorgue personalidad jurídica y patrimonio propio; esto se facilitaría si la *Ley General de Educación* (LGE) y la Ley Estatal de Educación de San Luis Potosí los mencionara como instituciones importantes para el proceso de cambio de la cultura hasta ahora establecida en el sistema escolar. En este caso, el Consejo se encuentra en una etapa de planeación de sus actividades para que se le asigne presupuesto, entre éstas, no se incluye la capacitación para los supervisores sino la realización de foros y talleres de análisis. Sin embargo, podemos intuir que, las discusiones serían útiles para el sistema educativo local después de que los supervisores reciban un entrenamiento y recaben información acerca de los problemas que enfrenta el sistema educativo en la entidad.

En el ámbito de los recursos para el sistema educativo, en San Luis Potosí una de las ventajas de la federalización es la transferencia de los recursos del CAPFCE; los cuales, fueron administrados por el gobierno del estado en coordinación con los municipios sin la participación del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, CAPFCE. Los resultados mostraron la eficiencia y eficacia en la administración y el uso de los recursos; pues se rebasó la cantidad de aulas que se construyeron en los años anteriores a la transferencia. Con ello se obtuvo un reconocimiento a nivel nacional y se demostró que la mediación del CAPFCE no es necesaria si los recursos y la construcción se administran a nivel estatal y sobre todo municipal³⁵. Otra de las innovaciones en el Estado consistió en agrupar bajo un sólo monto presupuestal los recursos que aportan los programas compensatorios, pues debido a la cantidad de recursos que aportan no es posible realizar algún proyecto si se ejercen por separado.

En el ámbito de revaloración de la función magisterial³⁶ en San Luis Potosí, se crearon, en mayo de 1996, nueve centros para actualizar a los maestros de los cuales 2

³⁵ En 1994 y 1995 se construyeron 1,282 espacios educativos. En 1996, con los recursos de CAPCE ya descentralizados se construyeron 1,765 espacios. Secretaría de Educación del Gobierno del Estado, SEGE, San Luis Potosí, 1997.

³⁶ Según el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la Revaloración Magisterial incluye: formación del maestro, actualización, capacitación, mejorar el salario profesional, y condiciones de vivienda, así como el aprecio social al maestro.

están ubicados en la capital. En los cursos se encuentran inscritos 4,467 maestros (equivalente a 18% del total de maestros en el estado); de los cuales 2,578 son de educación primaria y 1,889 de Secundaria, el nivel preescolar aún no se integra. Las materias que se imparten y los maestros inscritos que corresponden a la educación secundaria son: matemáticas 473, Español 336, Química 217, Geografía 342, Biología 277 e inglés 244.

Dentro de la revaloración de la función magisterial, el sistema de Carrera Magisterial o escalafón horizontal permite mejorar los ingresos de los maestros sin necesidad de ascender en el escalafón vertical; el cual se encuentra "saturado" porque las oportunidades de movilidad son de maestro a director de escuela y de director a supervisor. Estas limitaciones en las oportunidades (o plazas) las podemos observar en el Cuadro 11 (al final del segundo apartado) en donde las posibilidades de ascenso son limitadas debido a la *proporción de maestros por supervisor* (M/S) que, en el ciclo escolar 1995-1996, en Guanajuato fue de 97, en Aguascalientes de 77 y en San Luis Potosí de 60. Es necesario aclarar que para calcular la cifra se tomó en cuenta el total de la categoría "maestros frente a grupo", pero en realidad falta el nivel intermedio en que el maestro se convierte en director y, quizá en supervisor. Esta cifra la podemos inferir al observar la proporción del número de escuelas por supervisor; pues en cada escuela hay un director aunque a veces el director imparte clases y se convierte en "director frente a grupo", o en el caso de los maestros algunos son "maestros sin grupo", por lo que la cifra es una aproximación de la que sería la posibilidad de un maestro o director de llegar a ser supervisor.

Otro de los incentivos que incluye la Carrera Magisterial es el que se instituyó en San Luis Potosí, el 12 de febrero de 1993, que consiste en el reconocimiento al desempeño; éste se otorga al mejor maestro en educación básica y consiste en un premio de 30 mil pesos. En Guanajuato, la Carrera Magisterial es casi inexistente, los beneficios aún no son claros, por lo que no ha tenido aceptación entre los maestros. Es importante señalar que será cada estado el que diseñe su sistema de actualización de profesores, por lo que el atractivo a la misma podría estar determinado por el cumplimiento de las expectativas de los profesores.

En Aguascalientes, se creó el Sistema Permanente para la Actualización de los Maestros, SEPAM, hasta el momento se han inscrito 90% de los profesores de educación básica. En cuanto a la Carrera Magisterial, el salario de los docentes aumenta si se encuentran inscritos. Por lo que el salario promedio de los docentes, incluyendo Carrera Magisterial, es de \$3,917.78 pesos que equivale a 5.8 salarios mínimos de Aguascalientes. Debido a esta modalidad 31% de los maestros percibe más de \$3,400.00 y 25% más de \$5,000.00 pesos mensuales.

En Guanajuato, al momento de realizar esta investigación únicamente 5% de los docentes se habían inscrito al programa. En San Luis Potosí se han inscrito 80% de los docentes, los cuales pueden seleccionar entre 25 cursos estatales con valor de puntaje para Carrera Magisterial. Los cursos se evalúan por una Comisión Estatal

Paritaria de Carrera Magisterial, integrada por dos representantes de la administración del sistema escolar estatal, y dos representantes del sindicato de maestros, uno por sección. Esta Comisión observa los lineamientos de la Comisión Nacional Paritaria de Carrera Magisterial.

En Aguascalientes, para promover la calidad en la educación se creó la Fundación para la Excelencia Educativa, con recursos públicos y privados; en ésta se reconoce y estimula la productividad de los profesores y las escuelas. Durante tres años ha premiado a 100 profesores y 40 escuelas; con premios cuyo monto global fue de 1 millón de pesos.

En Guanajuato, a partir de la firma del *Acuerdo*, se plantea la necesidad de que los municipios asuman una mayor responsabilidad en las tareas educativas. De manera que, el 6 de diciembre de 1994, el gobernador estableció Unidades Municipales de Educación (UME's) como organismos desconcentrados de la Secretaría de Educación de Guanajuato, se instaló una por municipio; 46 en todo el estado. Las atribuciones delegadas a dichas unidades son: planeación educativa, programación y presupuestación, control escolar, estadística, comunicación, manejo de recursos humanos, materiales y financieros, relaciones jurídico-laborales y promoción de la participación social.

Existen tres tipos de UME's, la más simple contempla únicamente a un Coordinador, 2 asesores y 2 secretarías. Los municipios han elaborado en algunas UME's su proyecto educativo. Aunque tiene varias atribuciones, en realidad funcionan como oficialía de partes del gobierno estatal, es decir, el maestro puede cobrar su cheque en la Unidad de su Municipio. También se crearon los Centros de Desarrollo Educativo, CEDE's, con el propósito de asesorar a los supervisores en cuestiones técnico-pedagógicas para que éstos no inviertan su tiempo sólo en trámites administrativos.

En Guanajuato las rutas de supervisión eran una maraña, como en Aguascalientes, y algunos de los que se desempeñan como supervisores tienen más de 60 años, por lo que no pueden realizar su labor. Para solucionar esto, los administradores de la educación ofrecieron incentivos financieros para promover la jubilación "voluntaria".

Con la creación de las UME's y los CEDE's se pretende romper con la estructura clientelar construida por el Sindicato; la participación de padres de familia, actúa en el mismo sentido afectando sus ámbitos de poder. Es por ello que el Sindicato de maestros se opone a estas figuras que reorganizan, rezonifican y le dan un nuevo contenido a la participación de diversos actores en el sistema educativo, y que alteran desde la forma de administrar el sector hasta los ámbitos de discrecionalidad de los docentes.

El establecimiento de las UME's y los CEDE's se realizó sin concertar con el sindicato, por eso los docentes argumentan que estas figuras, para funcionar o para ser reconocidas, debieron incluirse en la Ley Estatal de Educación. Sin embargo, esto no

se hizo, tal parece que primero debe haber un período de convencimiento que inicie los cambios en la práctica, que se acepte un método de trabajo, para después concertar e incluirlos en la Ley; de lo contrario el Sindicato se opondrá a futuras modificaciones en la Ley Estatal de Educación.

La municipalización de la educación, que es parte de la reorganización de la administración del sistema educativo, es difícil de implementar en Guanajuato porque consiste en una reorganización territorial (desconcentración) de la Secretaría de Educación Estatal para delegar funciones operativas a los municipios, los cuales, a decir de los funcionarios estatales, no tienen la capacidad administrativa adecuada.

En general en la política de descentralización de la educación la participación de las comunidades enfrenta grandes dificultades. Por una parte, las administraciones municipales son caracterizadas como poco aptas para la administración de la educación, por otra, la participación social encuentra obstáculos derivados de la defensa que el Sindicato hace de sus espacios de decisión. En Aguascalientes, la participación social fue aceptada por los maestros después de una ardua labor de convencimiento, con los miembros del Sindicato, de que era una acción necesaria para mejorar la pertinencia de los contenidos educativos. En Guanajuato, los Comités Municipales están constituidos pero los docentes no han permitido que funcionen.

IV. Aprendizajes y Conclusiones

Entre las modificaciones que introdujo el *Acuerdo* se encuentra la fragmentación del poder del SNTE nacional, debido a que ahora corresponde a cada sección sindical de maestros ex-federales, que residen en los estados, negociar con el líder sindical en el estado todo lo relativo a asignación de plazas, movilidad de una escuela a otra o de una localidad a otra en el estado.

Los salarios, según la normatividad, quedan fuera del ámbito de la negociación estatal, éstos se encuentran nivelados con un tabulador nacional, y de acuerdo a la Ley General de Educación los salarios de los maestros ex-federales y los estatales deben homologarse; para llevar a cabo esta compensación el gobierno federal aportó los recursos financieros necesarios. En la práctica, podemos observar que el acceso a recursos adicionales, como en el caso de Aguascalientes, permite que los salarios de los profesores puedan mejorarse a discreción del Director General de Educación. Otro aspecto importante es la movilidad de los docentes entre estados, ésta es coordinada por la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales.

En relación a las prestaciones sociales, podemos observar que no se encuentran reglamentadas, no existen tipos, modalidades o montos; por lo que las disparidades, entre secciones o entre estados, podrían perpetuarse y ampliarse. El gobierno federal, o los estatales, no pueden proponer la homologación en las prestaciones sociales; hacerlo requiere de recursos que los estados, y la federación, no tienen. Los tipos de prestaciones sociales a los que tenga acceso cada sección sindical dependerán de la

capacidad de negociación de los administradores de la educación para conseguir recursos adicionales.

Estas diferencias en prestaciones han provocado que no se integren las secciones estatal y ex-federal de docentes; pues, temen que si se fusionan perderán algunas de ellas. La sección tradicionalmente más fuerte (ya sea por su número de afiliados o por su poder político) es la que siempre ha tenido mayores beneficios sociales en el estado aún antes de la descentralización. Esto provocó que los estados partieran de bases o condiciones distintas en el momento de la descentralización; por lo que, en la mayoría de los estados, coexisten dos secciones de docentes con salarios y prestaciones distintas.

En los estados, la homologación salarial planteó dos retos importantes: 1) el incremento en la nómina (número de cheques) que deberían administrarse en las Secretarías de Educación Estatales, las cuales tuvieron que computarizar el sistema de emisión de nómina, crear una base de datos confiable, eliminar plazas irregulares, entre otras cosas y, 2) la recepción de un monto mayor de recursos en las Secretarías de Finanzas de los gobiernos estatales.

Los gobiernos locales y sus Secretarías de educación se encuentran en un proceso de aprendizaje y transformación de sus procesos administrativos y, de negociación para diluir conflictos con el SNTE; éste último, también se encuentra frente a un nuevo interlocutor debido a su fragmentación, al no poder actuar más como unidad y negociar sus condiciones de trabajo con el gobierno federal a través del Sindicato. Ahora, cada líder sindical debe negociar con el gobernador de su entidad para obtener mejores condiciones de trabajo, el SNTE no es ya la instancia de representación principal, por lo que los problemas laborales tenderán a resolverse cada vez más en el ámbito local-estatal. Se espera que en el largo plazo las estrategias de negociación de los docentes y sus representantes cambien y sean cada vez menos las negociaciones realizadas a nivel central. Aunque, mientras los recursos económicos sigan centralizados, asuntos como los aumentos salariales tendrán que seguir negociándose en la capital.

El *Acuerdo* inició la realización de los proyectos descentralizadores de la educación, que se formularon a finales de los cincuenta, a través de sus tres estrategias de acción. Se espera que cada vez más los modelos de enseñanza y el tipo de administración de los recursos para la educación básica respondan a cuestiones locales; y que la definición de objetivos y la normatividad que rigen la política educativa permanezca en el nivel federal, así como la asignación de recursos que mantiene al sistema educativo en operaciones incluyendo las partidas compensatorias.

Es precisamente por este carácter dual (que conjunta dos ámbitos de gobierno y dos sistemas escolares) que la política educativa está determinada por dos tipos de

fuerzas, la *descentralizadora* y la que mantiene el *sistema educativo integrado*³⁷. La primera, se refiere a la prestación directa del servicio en las entidades federativas en donde, además de la creación de nuevas estructuras administrativas para reunir bajo una sola dirección dos sistemas educativos, las entidades podrán presentar *contenidos educativos regionales* a la SEP para que se incluyan en los libros de texto. La segunda fuerza es la integradora, que se refiere al establecimiento de los objetivos de la educación en todo el país por el gobierno federal y a la emisión de la normatividad necesaria para conservar un sistema educativo básico mexicano. Esto último, es necesario porque garantiza estándares mínimos de calidad y cobertura en el sistema. Además, a través de las transferencias presupuestales asegura recursos para mantener en operaciones el sistema educativo básico en todas las entidades del país.

Las diferencias en las condiciones de operación del sistema educativo básico entre los estados y la coexistencia de facto de dos sistemas educativos en una misma entidad, bajo estructuras unificadas solamente en los organigramas pero no en sus funciones, hacen necesaria la rectoría del sistema federal para que los objetivos de la tarea educativa no se distorsionen o queden relegados a un segundo plano; sobre todo ahora que las negociaciones para establecer algunas condiciones laborales, en particular prestaciones sociales, entre las secciones sindicales de docentes y sus gobiernos estatales respectivos son frecuentes y podrían fácilmente subordinar los intereses educativos.

Por lo anterior, en cada estado, los retos que plantea la recepción del sistema educativo básico ex-federal están determinados por la capacidad de presión y negociación de los maestros estatales y ex-federales (para defender sus plazas, prestaciones sociales, lugares de trabajo, entre otros aspectos) en el gobierno de su estado; y también, por otro conjunto de aspectos que el *Acuerdo* no tomó en cuenta al otorgar mayores responsabilidades a los estados, entre ellos podemos mencionar los siguientes:

- El tamaño del sistema escolar (número de alumnos, maestros y escuelas) transferido a los estados para su administración. Además, del tamaño del sistema escolar básico existente en cada entidad federativa antes del *Acuerdo*.
- La situación previa del sistema educativo en el estado medida a través de indicadores de desempeño, como son: el gasto por alumno, deserción y retención escolar, porcentaje de demanda atendida, entre otros.
- La relación entre las dos secciones sindicales de docentes en cada estado, su poder político y número de afiliados.
- La capacidad técnica y administrativa con la cuentan los estados para asumir sus nuevas responsabilidades.

³⁷ Siguiendo a Alberto Arnaut (en *La federalización de la educación básica...op.cit.*), la política de federalización de la educación es una política dual por sus aspectos descentralizador e integrador.

- La situación laboral y contractual de los maestros en cada estado. Es decir, cuáles son las diferencias en prestaciones sociales y salarios de las dos secciones sindicales que coexisten en cada estado.
- Los obstáculos para emitir o reformar las Leyes Estatales de Educación.

Con base en la información disponible, establecimos una relación entre el poder político de las secciones sindicales y la estructura administrativa del sistema educativo actual-resultante. En Aguascalientes, en donde el conflicto entre las secciones fue casi inexistente (porque predominaba en 97% la sección federal) se pudo conservar la figura de organismo público descentralizado (que recibió al sistema de educación básica en 1992) para administrar la educación bajo la denominación de Instituto de Educación. Además, la carencia de una estructura estatal que administrara la educación en el estado, antes de la federalización, favoreció la creación de una estructura nueva (el Instituto), que integró direcciones generales y cuerpos de asesores capacitados para administrar el sistema de educación básica en el estado. Esto permitió pasar rápidamente de las cuestiones administrativas a las educativas, provocando que se presentaran oportunidades para la innovación en el sector educativo. De manera que el funcionamiento de la autoridad educativa en el estado, como una unidad con la capacidad de formular cursos de acción para el sistema educativo, fue inmediato.

Entre las prioridades del Director General del Instituto de Educación de Aguascalientes destacó la necesidad de recuperar el control sobre el sistema de enseñanza que estaba en manos del Sindicato. Para ello, reactivó al Consejo Estatal Técnico de la Educación como unidad de asesoría, éste permanecía pasivo en el conjunto de instancias administrativas para el sistema de educación básica; a través del Consejo, el Director logró dialogar y capacitar a los *supervisores*³⁸ del sistema escolar para modificar su método de trabajo, y convencerlos de las ventajas de la capacitación.

³⁸ El Supervisor es un puesto con gran influencia sobre el funcionamiento del sistema educativo. En teoría debe vigilar el desempeño de los maestros y directores de escuela, e informar acerca de las anomalías que observe durante las visitas que debe realizar periódicamente a las mismas. Por lo cual es concebido como un agente promotor de las innovaciones educativas y cuyas acciones se enfocarán al apoyo técnico-pedagógico en favor de los docentes y directivos que corresponden a su zona de supervisión, además debe hacer que se cumpla con lo dispuesto en la legislación relacionada con la materia educativa. Sin embargo, en la práctica su papel se distorsiona por los intereses sindicales que predominan sobre su labor profesional. En Margarita Zorrilla y Marisela Márquez, "La nueva supervisión escolar, (trans)formar a los supervisores" en *El Cuaderno* de los maestros de Aguascalientes, Núm. 18, año IV, sep-oct., 1996, suplemento. En todos de los estados estudiados, los Secretarios de educación estatales coinciden en la necesidad de disciplinar a los supervisores para que informen las anomalías en el sistema escolar y no continúen beneficiando a muchos maestros que no realizan su trabajo. Otra actividad necesaria es el diseño de metodología para establecer claramente la misión del supervisor y al mismo tiempo homogeneizar la presentación de la información que recaban en sus visitas a las escuelas. En Guanajuato, se percibe la necesidad de incentivar la jubilación de los supervisores, en este caso porque la edad avanzada de algunos supervisores no les permite visitar las escuelas. En cada estado se adoptaron estrategias diferentes al respecto, que van desde las más innovadoras hasta la no acción.

Además, al iniciar su gestión, el Director consideró prioritaria la elaboración de diagnósticos (a través de informes presentados por los *supervisores*) que permitieron crear estadísticas acerca de la situación en que se encontraba el sistema escolar en el estado, para después emprender acciones concretas que promovieran la calidad en el servicio educativo.

El *supervisor* se convirtió en un personaje clave para la transformación del sistema educativo, en la práctica es el *enlace* entre el Instituto de Educación de Aguascalientes y la realidad escolar, revirtiéndose así la tendencia que el *supervisor* estableció cuando renunció a su "labor original de inspector pedagógico por funciones burocráticas de control y sanción. De manera tácita, los *supervisores* se habían convertido en instrumentos de control político sindical y oficial, circunstancia que los hizo muy poderosos para movilizar docentes, disponer de recursos, manejar información, plazas y tanto como su imaginación les dictara para reafirmar su poder"³⁹.

Como estrategia para convencer a los supervisores de trabajar con el Instituto, para mejorar la calidad de la educación, éste proporcionó los recursos suficientes para capacitar y dotar de equipo a los supervisores (automóvil, oficina y computadora) e imprimir material didáctico para sus cursos. A través de los métodos de trabajo que se les transmite, se garantiza que los *supervisores* evalúen las escuelas y tengan conocimiento de los aspectos sobre los cuales deben informar. Los supervisores continúan con su antigua función de llevar el control de cuántos maestros están inscritos en el programa de carrera magisterial, otros programas de actualización, así como la distribución de los libros de texto gratuitos, flujos de información acerca de plazas vacantes y problemas con los pagos. Sin embargo, es evidente que no todos los estados del país pueden implementar este tipo de estrategias porque no cuentan con los recursos financieros suficientes.

En este caso, algunas de los programas del Instituto de Educación se han financiado mediante gestiones directas del Director General del mismo ante la SEP, el Gobierno del Estado e Instituciones de Crédito. Por lo que la buena relación personal que mantiene el Director del IEA con importantes funcionarios de la comunidad y del gobierno federal tuvo un papel muy importante para determinar ciertos cursos de acción.

La *reorganización* de la educación básica, en el marco del nuevo federalismo incluye la creación de cuerpos colegiados de participación social conocidos como consejos escolares, estatales y municipales. Los Consejos no intervienen en asuntos técnicos de la educación, por lo que ejercen una contraloría social no coercitiva sino persuasiva y propositiva hacia el sistema escolar. En cuanto a las asociaciones de padres de familia, éstas se abstendrán de intervenir en los aspectos pedagógicos y

³⁹ Margarita Zorrilla y Marisela Márquez, "La nueva supervisión escolar, (trans)formar a los supervisores", en El Cuaderno de los maestros de Aguascalientes, Núm. 18., año IV, sep-oct., 1996, suplemento.

laborales de las escuelas. En la práctica, únicamente en Aguascalientes se encuentran funcionando los Comités escolares, en los otros estados se constituyeron pero no funcionan.

Como puede notarse el *Acuerdo* delega a los estados amplias facultades operativas y administrativas, y la posibilidad de proponer contenidos regionales, sin embargo, es facultad del Ejecutivo federal, a través del titular de la SEP, asignar el financiamiento, diseñar planes y programas educativos para toda la República, entre otras facultades de carácter normativo y distributivo. En este sentido la reforma al *Artículo Tercero Constitucional* de 1993 y la nueva *Ley General de Educación*, de ese mismo año (que sustituyó a la *Ley Federal de Educación*), no hacen sino corroborar estas funciones.

El segundo ámbito estratégico del *Acuerdo* es la *reformulación de los contenidos y materiales educativos*, éste constituye un aspecto importante para elevar la calidad de la educación porque los planes y programas educativos vigentes tienen ya casi veinte años y, durante ese lapso han sido sometidos a reformas esporádicas y fragmentarias por lo que no responden a las necesidades actuales. Debido a que la reformulación de contenidos no puede esperar a que se integren funcionalmente los sistemas educativos en los estados, el gobierno federal implementó el Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos. Entre los objetivos de este programa se encuentran: fortalecer en los seis grados de primaria el aprendizaje y ejercicio asiduo de la lectura y abandonar el enfoque de la lingüística estructural, vigente desde principios de los años setenta y también el programa de matemáticas que fue adoptado por la misma época. En cuanto a secundaria, se establecerá el programa por asignaturas para sustituir al programa por áreas establecido hace veinte años. Algunos libros de texto ya fueron editados, en 1992-1993 dos nuevos libros de historia se repartieron en cuarto y quinto grado. Actualmente, se trabaja en la edición de otros libros de texto rediseñados, por lo que la sustitución de los libros será paulatina.

La transformación de la educación básica empezará a lograrse cuando la *reorganización* se consolide. Sólo esto permitirá que la *reformulación de contenidos* y la *revaloración de la función magisterial* se lleven a cabo. Cuando se realicen actividades estatales en las tres líneas de acción del *Acuerdo*, los sistemas de educación estatales podrán empezar a desarrollarse, realizar actividades de planeación a corto y largo plazo, y diversificar sus fuentes de financiamiento.

Resulta interesante el hecho de que todos los estados tuvieron la oportunidad de constituir su administración educativa a través de organismos públicos descentralizados, ya que todos crearon uno para recibir el sistema transferido. Sin embargo, los conflictos entre las secciones sindicales, en algunos estados, impidieron que se considerara este tipo de organización. Existía el temor entre los docentes, de que la sección sindical que controlara el Instituto, si este perduraba, tendría un gran poder económico y beneficiaría a sus afiliados, y que los demás perderían el control del

sistema educativo. Así que, para no ceder el control del sistema educativo, a una sola sección sindical, los docentes negociaron en cada estado que las Secretarías de Educación Estatales integraran a las dos secciones sin alterar sus estructuras administrativas. Esto provocó la duplicidad de estructuras, costos y funciones que desviaron la atención de cuestiones pedagógicas.

Entre los problemas más importantes que enfrentaron los sistemas de educación básica en los estados, a partir de la federalización, fue establecer el diálogo entre los funcionarios de la educación y las secciones de maestros tanto la estatal como la ex-federal, así como entre éstas últimas. Ninguna de las secciones ex-federales estaba acostumbrada a dialogar con las autoridades estatales, pues dependían totalmente de la SEP; el pago de su salario y los aumentos en las prestaciones dependían del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE. Sin embargo, con la transferencia de 1992, es responsabilidad de los gobiernos estatales continuar las relaciones laborales que el gobierno federal mantenía con sus maestros. Además, los gobiernos estatales deben respetar al Sindicato como titular de las relaciones colectivas de trabajo. Una de las prerrogativas que el SNTE exigió, para firmar el *Acuerdo*, fue que se garantizara el salario y las prestaciones actuales de los maestros, esta situación generó conflictos en los estados.

Entre los conflictos generados a partir de la descentralización, se encuentran la depuración, o en algunos casos creación, de la nómina; esto resulta imposible de hacer en algunos estados que no cuentan con una base de datos que permita conocer cuántos trabajos tiene un profesor. Este es uno de los aspectos que con más celo ocultan las secciones sindicales, pues el número de personas que puedan movilizar, a cambio de retribuciones económicas, constituye la base de su poder en el estado.

De los datos aportados por la investigación podemos mencionar algunos aspectos de la descentralización que *no actúan a favor de los estados*:

1. Mayores costos económicos (principalmente, costos de creación y administración de la nómina) y políticos (negociaciones con las secciones sindicales).
2. Falta de flexibilidad para asignar los recursos que transfiere el gobierno federal, pues la mayoría se utilizan para el pago de la nómina del personal docente y administrativo.
3. La fiscalización a la que se encuentran sujetos los estados por parte del gobierno federal.
4. Los términos en que los estados negocian los recursos financieros con el gobierno central y los recursos adicionales.
5. Lo ambiguo de la distribución de los fondos compensatorios, ya que no se asignan con criterios específicos. A tal grado que si los indicadores de cobertura, deserción y gasto por alumno, están por arriba de la media nacional, que no es un buen indicador porque en realidad es un agregado del rezago educativo en el país, entonces el estado no es considerado para recibir este tipo de recursos.

Uno de los efectos que debería tener la descentralización, independientemente de las razones que la motivaron, es el estímulo de la *participación social* en la planeación del servicio educativo. Sin embargo, dicha participación enfrenta a un sistema educativo que por tradición es cerrado; es decir, que alejó la participación de la comunidad de los asuntos escolares, y por tanto, enfrenta la oposición abierta del Sindicato que, en algunos estados, se caracteriza por no ceder espacios a organizaciones de padres de familia, empresarios u otro grupo de interés.

Una de las principales fuentes de poder de las secciones sindicales reside en el control y asignación de las plazas; si bien en Aguascalientes el Instituto (IEA) cuenta con un censo de la cantidad de maestros frente a grupo y de directores sin grupo, así como de la cantidad de supervisores y coordinadores que existen, aún no puede darse el lujo de controlar la permanencia de los maestros en el sistema. Esto es consecuencia de los arreglos establecidos para llevar a cabo negociaciones con la sección sindical, de maestros ex-federales, que consisten en permitir al Secretario General de la sección que nombre a los candidatos para las plazas y determine la movilidad del personal en el estado y entre estados. De manera que la demanda por capacitación no depende de ciclos de jubilación sino de cambios decididos unilateralmente por la sección sindical.

Entre los *aspectos positivos*, la descentralización permitió modificar procesos a una escala menor que la nacional, más factible para implementarse; éste es el caso de Aguascalientes, en donde algunas de las experiencias innovadoras de 1992 se trasladaron al nivel nacional en 1993. También, permitió la participación de la sociedad y la creación de bases de datos (de alumnos, maestros y escuelas) más precisas para ciertas regiones del país. Así como la modificación de contenidos educativos en concordancia con las necesidades de la sociedad.

Sin embargo, queda claro, que la descentralización no es igual a mayor calidad, que para alcanzarla debe realizarse todo un proceso de planeación y experimentación del trabajo en conjunto de la sociedad, las autoridades educativas y el magisterio. También, es evidente que la descentralización no significa uniformar métodos de administración y enseñanza entre los estados y, que en algunos casos puede significar retrocesos e incrementar costos si la fusión de las secciones sindicales en el trabajo no se concreta, como en la actualidad sucede en Guanajuato y San Luis Potosí.

También, podemos observar que el perfil profesional de los responsables de la administración de la educación en los estados determina el desempeño del sector. En Aguascalientes, observamos que la experiencia de los administradores en el sector educativo es más baja comparada con los otros dos estados analizados. Sin embargo, observando el perfil profesional, 44% de los administradores de la educación poseen estudios de maestría, éstos se encuentran reconocidos por su calidad académica. Este último factor influyó para lograr un mejor desempeño en la administración del sistema educativo, es decir, facilitó la búsqueda de recursos adicionales a los gubernamentales, así como el diseño de una administración del sistema escolar que debilitó el control del

Sindicato de docentes sobre el mismo. También, facilitó el desempeño de actividades innovadoras como son las clases de inglés y computación en las escuelas públicas.

Finalmente, podemos concluir que el futuro de la educación en cada estado depende de las condiciones que se han establecido hasta la fecha; así, en Aguascalientes, el Instituto diseñó la estructura administrativa adecuada a sus necesidades; además, sus administradores son hábiles para gestionar recursos adicionales a los gubernamentales por lo que el servicio de educación pública no depende únicamente del financiamiento federal. De hecho, gestionan créditos con bancos y hacen que cooperen los empresarios de la región. El director del IEA mantiene el diálogo con el líder sindical y cuenta con recursos para negociar nuevos métodos de trabajo con salarios atractivos, por lo que, los administradores de la educación, en el estado, conforman un equipo de trabajo que tiene el apoyo de los docentes. Sin embargo, el sindicato ha propuesto que se cree una Secretaría que absorba al Instituto para quedarse al mando de éste y sus recursos.

En Guanajuato, no ha logrado integrarse la estructura deseada por los problemas con las secciones sindicales. Para constituir la estructura administrativa actual, las autoridades de la Secretaría eliminaron funciones paralelas de las subsecretarías, por lo que se puede reconocer un esfuerzo de reorganización, pero no de adelgazamiento ya que no se despidió personal docente o administrativo, sólo se reubicó. Otro de los problemas es que no cuenta con mandos superiores que se consideren legítimos por los maestros en el estado ya que provienen de otras profesiones y de otros estados, tampoco se han gestionado recursos adicionales y no se concluye aún la construcción de una base de datos confiable para el estado.

En San Luis Potosí, al igual que en Aguascalientes, se crearon Direcciones Generales en vez de Subsecretarías para ahorrar recursos en la administración. Los mandos superiores de la Secretaría han tenido éxito al conseguir la administración de recursos gubernamentales adicionales como los de CAPFCE. Sin embargo, no han logrado que las secciones sindicales colaboren en el trabajo educativo y, en la administración mantienen estructuras paralelas

Por lo que, en los años por venir, estaremos ante la presencia de esfuerzos por consolidar la reorganización del sistema educativo básico en las entidades federativas. Quizá en algunas entidades los tres ámbitos estratégicos del Acuerdo se consoliden más o menos al mismo ritmo, pero en otros casos, la reformulación de contenidos y la revaloración de la función magisterial tendrán que esperar a que las secciones de docentes del sistema educativo básico decidan trabajar en común.

Bibliografía

- Agranoff, Robert, "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", en Mauricio Merino (coord.), *Cambio Político y Gobernabilidad*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992.
- Alvarez Gutiérrez, Jesús, "Federalización y eficiencia en la administración escolar. El caso de Aguascalientes", en Memoria del X Congreso Nacional de Economistas, en *México: Desarrollo de Recursos Humanos y Tecnología*, Colegio Nacional de Economistas, vol. 2., 1993.
- Arnaut, Alberto, "La federalización de la educación básica y normal, 1978-1994" en *Política y Gobierno*, vol. 1, núm. 2., segundo semestre de 1994.
- _____, *La Evolución de los Grupos Hegemónicos en el SNTE*, Documento de Trabajo, núm. 4, Estudios Políticos, México, 1992.
- Camacho Gómez, Juan Carlos, *Financiamiento, Descentralización y Equidad en la Educación*, mimeo, Secretaría de Educación de Guanajuato, 1995.
- Congreso del Estado de Aguascalientes, *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos, 1990 a 1997*.
- Congreso del Estado de Guanajuato, *Ley de Educación Estatal*, 1996.
- _____, *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos, 1990 a 1997*.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley Federal de Educación*, México, 1973.
- _____, *Ley General de Educación*, México, 1993.
- Congreso del Estado de San Luis Potosí, *Ley de Educación Estatal*, 1995.
- _____, *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos, 1990 a 1997*.
- Consejo Estatal Técnico de la Educación, *Plan Estratégico de Mediano Plazo 1996-2000*, San Luis Potosí, 1996.
- Consejo Nacional de Educación, tercera sesión extraordinaria, *Proceso*, no. 1010, 11 de marzo de 1996.
- De los Reyes, Yolanda, "Descentralización de la educación", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y Democracia en México*, El Colegio de México, 1986.
- Instituto de Educación de Aguascalientes, *Programa Estatal de Educación 1992-1998*, México, 1996.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *XI Censo Nacional de Población y Vivienda*, México, 1990.
- _____, *Cuaderno de Estadísticas de la Educación*, núm. 2, México, 1996.
- Loeza, Soledad, *Clases Medias y Política en México. La querrela escolar, 1959-1963*, México, El Colegio de México, 1981.
- Ornelas, Carlos, "La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil", en Cabrero Enrique, (coord.), *Políticas Descentralizadoras en México, 1983-1993: Logros y Desencantos*, México, 1997 (en prensa).
- Poder Ejecutivo Federal, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, 1992.

- _____, *Convenios Derivados del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa*, México, 1992.
- _____, *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México, 1989.
- Reyes Rodríguez, Andrés, *Aguascalientes un ambiente social propicio para la descentralización educativa*, mimeo.
- Reyes, M. Eugenia, "El caso de México" en C.N. Malpica Faustor, *Descentralización y Planificación de la Educación: experiencias recientes de América Latina*, París, Instituto Internacional de Planeación de la Educación, 1994. (pp. 7-10)
- Secretaría de Educación Pública, *Compendio Estadístico por Entidad Federativa*, 1995.
- _____, *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional. Inicio y Fin de Cursos*, 1991/1992, 1992/1993, 1993/1994, 1994/1995.
- _____, *Principales Indicadores Educativos por Nivel y Entidad Federativa*, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, México, 1996.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, *Primer Congreso Nacional de Educación, Documento de Trabajo núm. 9*, 1994.
- Zorrilla F., Margarita, et. al., *La Gestión Pedagógica y la Supervisión Escolar en Aguascalientes*, Gobierno del estado de Aguascalientes, (Cuadernos de Trabajo en Educación, núm. 43), México, 1996.

ANEXO

Proyectos Innovadores en Aguascalientes

- *Programa de Informática (Umbral)*

En estos cinco años se han equipado con laboratorios de cómputo todas las secundarias públicas, 52 escuelas primarias y 4 escuelas Normales, en las cuales se desarrollan distintas experiencias de aprendizaje en el programa Micromundos y en Matemáticas con Geometer.

- *Enseñanza del idioma inglés*

Se instalaron laboratorios de inglés, en 40 secundarias, con el apoyo de profesores del Consejo Británico.

- *Ampliación del calendario escolar*

Se amplió a 200 días hábiles. Iniciativa que después se adoptó a nivel nacional en la Ley General de Educación.

- *Clases para padres de familia*

Se iniciaron estas clases para que ayuden a sus hijos con los programas escolares. Se imparten en 250 planteles y beneficia a 8 mil padres de familia.

- *Becas*

Se otorgaron a 5,300 alumnos con alto rendimiento y 17 mil becas compensatorias. Para mantener el Sistema Estatal de Becas, que beneficia a 38 mil alumnos, se invierten 60 millones de pesos al año.

- *Información*

Se creó EDUCATEL que un sistema de atención, vía telefónica, que recibe entre 70 y 100 llamadas diarias para dar información, resolver dudas y canalizar quejas.

- *En Revaloración Magisterial*

Se benefició a 3 mil familias de profesores con créditos para la vivienda. Se incrementaron 45 días de sueldo.

- *Inversiones*

Se invirtieron 75 millones de pesos para construir y equipar el Museo Descubre de ciencia y tecnología, éste cuenta con pantalla Omnimax.

La inversión estatal para equipar laboratorios de cómputo y de inglés, así como el Sistema de Información Educativa, rebasa los 30 millones de pesos, y constituyen créditos que se negociaron con Banobras.

En la construcción de nuevos espacios educativos, el gobierno del estado colaboró con 30 millones de pesos, en cuatro años, como complemento de la inversión federal.

- *Negociaciones con el Sindicato*

Para responder a las demandas sindicales el gobierno estatal gasta 10 millones de pesos al año como complemento de las negociaciones nacionales.

La *Secretaría de Educación Pública* participó con financiamiento para los siguientes proyectos innovadores:

- 1 millón para equipar oficinas de las coordinaciones de las 22 Zonas de Educación Básica en 1995.
- 1 millón para el Sistema Estatal de Evaluación en 1996.
- 1 millón para proyectos de investigación en cuatro años.
- 1.5 millones para la construcción de espacios educativos en 1996.
- 3 millones anuales para incrementar mil horas en educación física y mil horas para atender los laboratorios de cómputo.

Fuente: Presentación del Director General de Becas del IEA, en el Foro del Nuevo Federalismo en Guadalajara, Jalisco, 1997.

**CUADRO 13. ESCOLARIDAD DE LOS MANDOS SUPERIORES, DEL SECTOR EDUCATIVO,
EN LOS ESTADOS**

Grado de escolaridad	Aguascalientes		Guanajuato		San Luis Potosí 1/		Total de casos	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Licenciatura	3	33.3	2	50.0	4	40.0	9	40.9
Diplomado	2	22.2	1	25.0	0	0.0	3	13.6
Maestría	4	44.4	1	25.0	2	20.0	7	31.8
Doctorado	0	0.0	0	0.0	3	30.0	3	13.6
Totales	9	100.0	4	100.0	9	90.0	22	100.0

1/ En San Luis Potosí un funcionario obtuvo el grado en la escuela Normal en 1974, en ese año estos estudios no eran reconocidos como licenciatura, por ello sólo aparecen 9 casos de un total de 10.

Fuente: Elaboración propia con base en cuestionarios para obtener el perfil profesional (elaborados en el CIDE) aplicados a funcionarios de mandos superiores del sector educativo en los estados.

**CUADRO 14. PROFESIONES DE LOS MANDOS SUPERIORES DEL SECTOR
EDUCATIVO EN LOS ESTADOS***

PROFESIONES	Aguascalientes	Guanajuato	San Luis Potosí	Totales por profesión
Administración	1	1		2
Administración de Empresas			2	2
Administración Pública	1		1	2
Arquitectura		1		1
Biología			1	1
Ciencias de la Educación	3			3
Contador Público	1	2		3
Derecho	1		1	2
Desarrollo Regional (Maestría)				0
Economía	2		1	3
Filosofía		1		1
Física			1	1
Geografía			1	1
Historia			1	1
Matemáticas			2	2
Mercadotecnia		1		1
Ing. Mecánico-Electricista	1	1		2
Profesor Normalista			2	2
Pedagogía (Maestría)				0
Pedagogía (Doctorado)			3	3
Relaciones Internacionales	1			1

* El cuadro muestra las disciplinas que los funcionarios han cursado en sus licenciaturas y maestrías. Por lo que, el número de profesiones es mayor que el número total de funcionarios entrevistados en cada estado.

CUADRO 15. ANTIGÜEDAD DE LOS MANDOS SUPERIORES EN EL PUESTO ACTUAL

Rango en años	Aguascalientes		Guanajuato		San Luis Potosí		Total de casos	
	Número	%	Número	%	Número 1/	%	Número	%
0 - 2	4	44.4	2	50.0	6	60.0	12	52.2
2 - 3	1	11.1	2	50.0	4	40.0	7	30.4
4 - 5	4	44.4	--	0.0	--	0.0	4	17.4
Totales 2/	9	100.0	4	100.0	10	100.0	23	100.0

1/ Seis funcionarios tienen tres meses en el cargo.

2/ En Aguascalientes de un total de 11 casos posibles; En Guanajuato de un total de 9 casos posibles; En San Luis Potosí de un total de 11 casos posibles.

Fuente: Elaboración propia con base en cuestionarios para obtener el perfil profesional (elaborados en el CIDE) aplicados a funcionarios de mandos superiores del sector educativo en los estados.

CUADRO 16. ANTIGÜEDAD DE LOS MANDOS SUPERIORES, EN EL SECTOR EDUCATIVO BÁSICO FEDERAL O ESTATAL

Rango en años	Aguascalientes		Guanajuato		San Luis Potosí 1/		Totales por rango	
	número	%	número	%	número	%	número	%
0 - 5	7	77.8	2	50.0	0	0.0	9	45.0
5 - 10	1	11.1	1*/	25.0	3	42.9	5	25.0
10 - 15	1	11.1	1	25.0	2	28.6	4	20.0
15 en adelante	0	0.0	0	0.0	2	28.6	2	10.0
Totales	9	100.0	4	100.0	7	100.0	20	100.0

1/ En San Luis Potosí, en tres casos no se obtuvo la experiencia laboral.

*/ En este caso la experiencia laboral y el puesto actual se desarrollan en el subsector de la educación media superior y superior.

**CUADRO 17. ITINERARIO DE LOS FUNCIONARIOS DE LOS MANDOS SUPERIORES
DEL SECTOR EDUCATIVO EN LOS ESTADOS ESTADO DE AGUASCALIENTES**

Número de casos	Puesto Anterior	Puesto Inmediato Anterior
2	Gobierno Estatal	Gobierno Estatal
1	Sector Académico 1/	Gobierno Estatal
2	Gobierno Federal	Gobierno Estatal
1	Representación Federal 2/	Gobierno Estatal
2	Gobierno Federal	Gobierno Federal
1	Gobierno Estatal 3/	Sector Privado (Ciudad de México)
Total */	9	

1/ Se refiere a la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA).

2/ Se refiere a representación federal de SEP en el estado.

3/ Cuenta también con experiencia administrativa en la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA).

*/ Del Total, 7 funcionarios están afiliados al PRI.

ESTADO DE GUANAJUATO

Número de casos	Puesto Anterior	Puesto Inmediato Anterior
1	Representación Federal (Puebla) 1/	Gobierno Estatal (Guanajuato)
1	Gobierno Estatal (Guanajuato)	Representación Federal (Guanajuato) 2/
1	Gobierno Estatal (Baja California)	Gobierno Estatal (Guanajuato)
1	Gobierno Estatal (Guanajuato)	Gobierno Estatal (Guanajuato)
Total*/	4	

1/ Se refiere a la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

2/ Se refiere a la sección de maestros transferida al estado.

*/ De la muestra un funcionario está afiliado al PAN, los demás no cuentan con filiación partidista.

ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

Número de casos	Puesto Anterior	Puesto Inmediato Anterior
3	Representación Federal 1/	Representación Federal 1/
1	Representación Federal 1/	Gobierno Estatal
3	Gobierno Estatal	Gobierno Estatal
Total */	7	

1/ En este caso todas las representaciones federales son de SEP.

*/ Todos los funcionarios, de la muestra, están afiliados al PRI. En promedio tienen 28 años de filiación, el máximo son 35 años y el mínimo 20 años. En 3 casos no se obtuvo el itinerario por lo que sólo aparecen 7 casos de un total de 10.

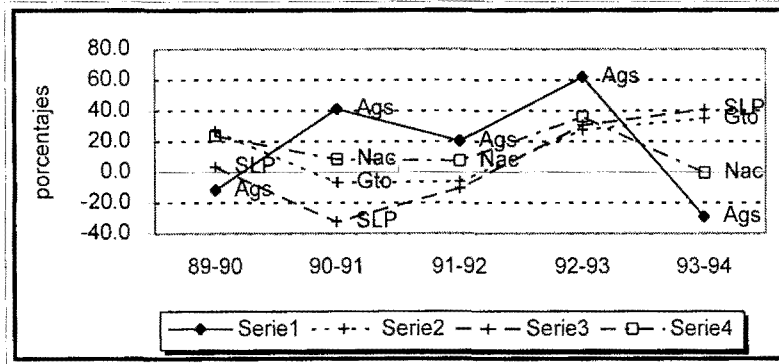
CUADRO 18. FUNCIONARIOS DE LOS MANDOS SUPERIORES POR CATEGORÍAS DE EDAD Y SEXO

SEXO	Aguascalientes		Guanajuato		San Luis Potosi		Total de casos	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
FEMENINO	2	22	1	25	1	10	4	17
MASCULINO	7	78	3	75	9	90	19	83
Totales	9	100	4	100	10	100	23	100
EDAD								
(rango en años)								
30 - 39	3	33	1	25	0	0	4	17
40 - 49	4	44	3	75	5	50	12	52
50 o más	2	22	0	0	5	50	7	30
Totales	9	100	4	100	10	100	23	100

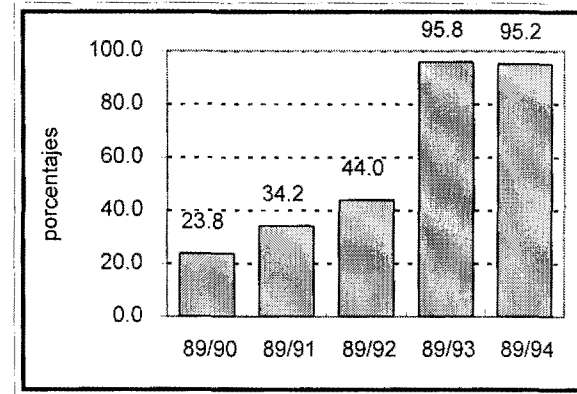
Fuente: Elaboración propia con base en cuestionarios para obtener el perfil profesional (elaborados en el CIDE) aplicados a funcionarios de mandos superiores del sector educativo en los estados.

Gráfica 1. INVERSION PUBLICA FEDERAL EN EDUCACION

variación anual por estado



Gobierno Federal
variación anual respecto a 1989



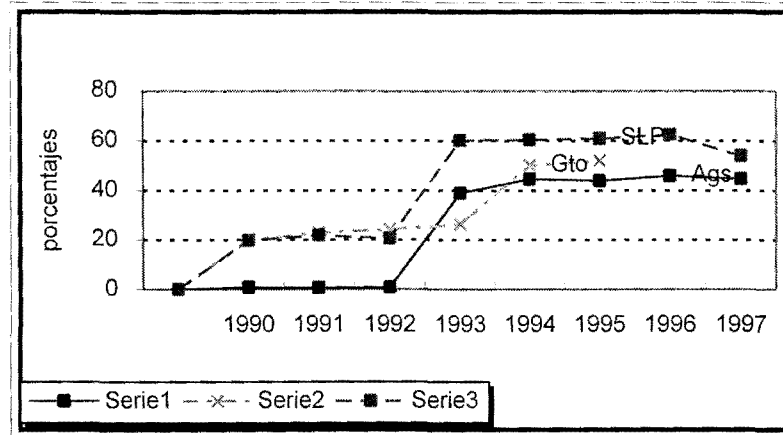
Variación anual por estado (%)

Años	Aguascalientes	Guanajuato	San Luis Potosí	Nacional
89-90	-11.8	26.8	3.3	23.8
90-91	41.1	-6.7	-32.4	8.4
91-92	20.2	-6.0	-10.5	7.3
92-93	61.9	27.7	30.5	36.0
93-94	-29.1	34.9	40.8	-0.3

Gobierno Federal
Variación respecto a
1989

Años	%
89/90	23.8
89/91	34.2
89/92	44.0
89/93	95.8
89/94	95.2

Gráfica 2. PORCENTAJE DEL GASTO EN EDUCACION CON RESPECTO A GASTO TOTAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO



	Aguascalientes	Guanajuato 1/	San Luis Potosí
1990	0.9	20.0	19.8
1991	0.7	22.9	21.8
1992	0.7	24.2	20.5
1993	38.9	26.3	60.2
1994	44.5	50.0	60.4
1995	43.9	52.0	60.9
1996	45.8	--	62.4
1997	44.6	--	54.0

1/ En 1995 cifra preliminar

Fuentes:

- Periódico Oficial del Estado. Presupuestos de Egresos del Edo. de Aguascalientes.
- Periódico Oficial del Estado. Presupuestos de Egresos del Edo. de Guanajuato, obtenidos por el Mtro. Alejandro Méndez.
- Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de San Luis Potosí.