



Centro de Estudios Internacionales

**Relaciones Intergubernamentales del Sector  
Educativo en México**

Tesis que presenta

**Santiago Ibarra Estrada**

Para obtener el título de

**Licenciado en Administración Pública**

**Directora de Tesis**

**Dra. Fernanda Somuano Ventura**

México, Ciudad de México, 2026



## **Agradecimientos**

A mis papás por su cariño y apoyo para tomar este camino entre muchos otros. A mi esposa e hijos por todo, en especial por su paciencia.

A mis compañeros de generación con quienes compartí la experiencia de formar parte de la comunidad universitaria de El Colegio de México. En especial a Julián, Mariano, Paola, Mauricio, Juan Fernando, Gabriela, Iván, Carlos David, Roselí, Guillermo y Antón, quienes se convirtieron en amigos de vida.

A la profesora Fernanda Somuano por aceptar dirigir mi tesis y por toda su ayuda e impulso para seguir avanzando. Al profesor Reynaldo Ortega por su generosidad y sugerencias para mejorar versiones anteriores; al profesor Juan Cruz Olmeda por ayudar a enriquecer el texto con observaciones puntuales. A los profesores Gerardo Esquivel y Alberto Arnaut por el tiempo dedicado para conversar sobre algunas ideas y leer algunas de las primeras versiones de esta tesis.

A El Colegio de México y a mis profesores. Siempre agradecido por la oportunidad de haber sido parte de esta comunidad.



# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>I. MARCO TEÓRICO</b>	<b>13</b>
Teoría de las Relaciones Intergubernamentales	13
Relaciones Intergubernamentales y Descentralización	16
Consecuencias No Anticipadas de la Descentralización	19
Análisis de Políticas Públicas	21
Provisión de Servicios Públicos entre Niveles de Gobierno	24
Transferencias Fiscales Intergubernamentales	28
Políticas Redistributivas	32
<b>II. REFERENTES INSTITUCIONALES DE LA ARENA INTERGUBERNAMENTAL DEL SECTOR EDUCATIVO</b>	<b>38</b>
Orígenes del Sistema Intergubernamental del Sector Educativo	38
El Impulso Centralizador del Gobierno Postrevolucionario	43
Fragmentación del Espacio Intergubernamental del Sector Educativo	50
Consolidación de la Arena Intergubernamental	51
El Papel del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación	54
<b>III. LA REFORMA EDUCATIVA DE 1992</b>	<b>66</b>
El Camino a la Descentralización	67
El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal	77
Arena Intergubernamental y Reforma Educativa	85
Efectos de la Descentralización Educativa en el SNTE	95

<b>IV. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y EFECTOS DEL SNTE EN EL GASTO EDUCATIVO ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS</b>	<b>100</b>
El Sistema de Transferencias Intergubernamentales del Gasto Educativo	<b>101</b>
<i>Descentralización y Evolución del Sistema de Transferencias Educativas</i>	<b>103</b>
<i>Competencia Electoral y el FAEB</i>	<b>105</b>
<i>Creación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa</i>	<b>111</b>
Evolución del Gasto Público en Educación Básica	<b>114</b>
<i>Diferencias en los Niveles de Gasto Público en Educación Básica entre los Estados</i>	<b>118</b>
SNTE y Gasto Educativo	<b>123</b>
<i>Brecha Salarial y Diferencias en la Estructura de Prestaciones por Estado</i>	<b>124</b>
<i>Impacto de la Coexistencia de Secciones del SNTE por Estado en el Gasto Educativo</i>	<b>127</b>
<i>Movilización e Impacto en el Salario Anual Integrado: El Caso de la CNTE</i>	<b>128</b>
<i>Competitividad Electoral Local y el SNTE</i>	<b>129</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>132</b>
Reflexiones Finales Sobre el Federalismo Educativo	<b>145</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>152</b>

## INTRODUCCIÓN

Uno de los motores que determinan el alcance de los servicios educativos son los recursos públicos que se destinan a su financiamiento. El gasto educativo per cápita entre entidades federativas presenta marcadas diferencias, incluso al comparar estados con niveles similares de desarrollo. Algunos de ellos invierten cantidades importantes de sus propios recursos, mientras que otros dependen casi por completo de transferencias federales para sufragar la prestación de los servicios.

Esta tesis trata de explicar las razones detrás de estas disparidades para el caso de la educación básica, dada la centralidad del financiamiento público en la cobertura y calidad de la educación. Se parte de la hipótesis de que detrás de estas diferencias se encuentran las organizaciones magisteriales, su peso político local, y la naturaleza de las relaciones intergubernamentales entre los estados y la federación. Ambas dinámicas cristalizaron en el tiempo subsistemas de educación estatales muy distintos, incidiendo a su vez en los niveles de gasto educativo en cada entidad.

En México, la educación es un derecho social. Como tal, el Estado está obligado a garantizar su ejercicio otorgando un tratamiento equitativo a todos los mexicanos. De acuerdo

con el artículo 3º constitucional, este mandato es vinculante en educación básica –inicial, preescolar, primaria y secundaria–, así como en media superior y superior.<sup>1</sup>

La provisión de servicios educativos de carácter universal y de calidad es uno de los valores más arraigados de la política educativa en México. Sin embargo, en distintos momentos se ha presentado un importante debate en torno a cuáles deberían ser sus principales rasgos, incluyendo el papel de los padres, el Estado, su orientación filosófica, valor práctico y para los fines de esta tesis, su financiamiento y el nivel de gobierno donde debe recaer la responsabilidad de la prestación de los servicios.

A pesar del fuerte énfasis en la universalidad y equidad de la política educativa, la distribución de la oferta se ha caracterizado por una marcada desigualdad, no sólo en términos de acceso y disponibilidad, sino también en lo que respecta a su pertinencia, calidad y diversidad.

Esta realidad es el resultado de múltiples factores que convergen en torno al proceso de enseñanza-aprendizaje que alumnos y docentes llevan a cabo en el aula, como lo son: la preparación académica y las habilidades pedagógicas de los maestros, la interacción de estas variables con el liderazgo de directores y supervisores, la participación activa y constructiva de los padres de familia, la naturaleza y contenidos del currículo, los ingresos y el capital cultural de los hogares, la pertinencia de los materiales didácticos disponibles y las condiciones físicas de la infraestructura y equipamiento educativos, entre otros.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Artículo 3º constitucional, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados, consultado en febrero de 2026 en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx).

<sup>2</sup> Sylvia Schmelkes, “La educación básica,” en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un Siglo de educación en México*, México, Fondo de Cultura Económica-CONACULTA, t. I, 1998.

El motor de este proceso son los recursos públicos y privados y la manera en que se distribuyen para prestar el servicio educativo en todos los niveles y modalidades a lo largo del país.

Sus criterios y mecanismos de asignación han sido el resultado de la interacción entre diversas variables y objetivos de política pública. A lo largo de los años se articularon en torno a un complejo sistema de relaciones intergubernamentales con actores, incentivos y mecanismos de regulación fuertemente vinculados al sistema político.

Como lo menciona Arnaut, la historia del sector educativo y, en buena medida de las relaciones fiscales intergubernamentales a lo largo del siglo XX, obedeció a un ciclo pendular que osciló entre la descentralización durante el primer tercio del siglo pasado y la centralización hasta la década de los noventa, donde se dio inicio a un nuevo proceso de transferencia de responsabilidades en materia educativa en 1992.<sup>3</sup>

Detrás de esas fuerzas centralizadoras o descentralizadoras subyacían planteamientos muy distintos sobre la idea de nación y del papel que los servicios educativos debían jugar en su construcción, así como realidades políticas que se caracterizaban por la concentración o desconcentración del poder en uno o varios actores políticos.

Cada etapa en la evolución del impulso centralizador de los servicios educativos y de su posterior descentralización, dejó una importante huella institucional en términos de antecedentes, límites, prácticas y actores cuyos intereses e incentivos fueron determinantes para explicar el surgimiento de las etapas subsecuentes y de sus principales rasgos.

---

<sup>3</sup> Alberto Arnaut (a), *Historia de una profesión: maestros de educación primaria en México (1887-1993)*, México, Tesis de Maestría en Ciencia Política del Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, 1993.

En ese sentido, al hacer una revisión de estos procesos, es posible identificar una trayectoria compleja que desafía los recuentos lineales o simplistas de las dinámicas centralizadoras y descentralizadoras del sector, y que da cuenta de un proceso más accidentado caracterizado, por ejemplo, por la resistencia de los gobernadores y de organizaciones magisteriales locales al impulso centralizador de la federación y a la negociación de un *status quo* que aseguró la permanencia de los subsistemas de educación estatales a lo largo de los años.

De esta forma, en el primer capítulo de esta tesis se presenta el marco teórico donde se exponen los referentes conceptuales desde los que se aborda el objeto de estudio. Este es el caso de las teorías de las relaciones intergubernamentales, de la descentralización, de las funciones de asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno de Musgrave y de las transferencias fiscales intergubernamentales, las cuales permiten identificar las pautas de interacción entre unidades y niveles de gobierno para dar cuenta de las disparidades en la distribución del gasto educativo por entidad federativa.

Paralelamente, por medio del enfoque de las políticas públicas, concretamente desde el análisis de las políticas redistributivas se presentan algunas consideraciones conceptuales que permiten tener en perspectiva el impacto de la intervención gubernamental en el gasto público entre niveles de gobierno.

Esta aproximación tiene la ventaja de que, independientemente de la compleja interacción entre las variables que inciden en la pertinencia, disponibilidad y calidad de los servicios educativos, ofrece la posibilidad de dar cuenta del cúmulo de decisiones que se convirtieron en asignaciones presupuestales.

Los vínculos intergubernamentales entre el gobierno federal, y las autoridades estatales y municipales, descansaron sobre una variedad de mecanismos de cooperación, concurrencia y resolución de conflictos durante la expansión y consolidación del sistema educativo nacional. Con el tiempo, estos instrumentos evolucionaron para encauzar cambios en las relaciones de poder entre los actores políticos, garantizar condiciones de estabilidad en la prestación del servicio educativo y atender asuntos cotidianos derivados de su administración.

En el segundo capítulo se analiza el surgimiento y evolución de las relaciones intergubernamentales del sector educativo, así como su naturaleza y peculiaridades, con el objeto de dar cuenta de su complejidad y de su intrincado sistema de transferencias fiscales.

Sus referentes institucionales, así como la dinámica política que trazó su evolución, permiten identificar las motivaciones que orientaron algunas de las decisiones presupuestales de sus distintos actores después de la reforma educativa de 1992.

Se argumenta que la estructura de vínculos intergubernamentales del sector educativo, así como sus peculiaridades y mecanismos, son un reflejo de las realidades impuestas por el sistema político y de las relaciones de poder entre los actores que participan en la arena intergubernamental del sector.

Las condiciones bajo las que evolucionó la prestación del servicio en cada entidad federativa jugaron un papel decisivo en la configuración de la estructura de la arena intergubernamental, así como la necesidad de afinar los vínculos e instrumentos de coordinación que permitieran, en primera instancia, atender los requerimientos derivados de la expansión de los servicios educativos en los estados y, posteriormente, concretar su transferencia en 1992 desde el gobierno federal.

Finalmente, y de manera no menos importante, se aborda el surgimiento y consolidación del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), mismo que desempeñó un papel determinante sobre la estructura de las relaciones intergubernamentales del sector como resultado de su relación corporativa con el Estado.

Estas dinámicas, la política y la administrativa, la sindical y la intergubernamental, dejaron tras de sí mecanismos, instrumentos y experiencia organizacional que fueron institucionalizados de manera formal e informal, establecieron precedentes y sirvieron como punto de partida para cualquier ajuste sucesivo en el sistema protagonizado por los actores políticos de la arena intergubernamental.

Un ajuste de gran trascendencia a dicho sistema se inauguró con la reforma educativa de 1992, la cual se aborda en el tercer capítulo, marcó el comienzo de una nueva etapa en la arena de relaciones intergubernamentales del sector educativo.

Su componente más importante, la descentralización de los servicios federales de educación básica y normal, exigió la reconfiguración y ensanchamiento de los mecanismos que hasta entonces habían permitido articular la acción educativa de los tres niveles de gobierno en torno a un sistema educativo con cobertura en todo el país.

La reforma fue resultado de un arriesgado cálculo del gobierno de la República en el marco del programa de modernización del presidente Carlos Salinas de Gortari. Su concreción requirió de un intenso proceso de operación política que exigió llevar al límite el capital político del propio presidente, así como los mecanismos y la capacidad de negociación de los arreglos corporativos del régimen.

Desde su inicio, el planteamiento fue ambicioso; modernizar el sistema educativo manteniendo el delicado equilibrio del arreglo corporativo con el magisterio y reconfigurar de

manera fundamental la relación entre el SNTE y el Estado al descentralizar la relación laboral de los docentes federales a las entidades, salvaguardando al mismo tiempo los mecanismos de control político del sindicato.

La reforma de 1992 se logró construir en buena medida gracias a las capacidades, mecanismos y antecedentes que dejó el proceso de desconcentración administrativa del sector iniciado en la década de los setenta, así como sobre los avances alcanzados por la política descentralizadora de los Secretarios de Educación Pública Jesús Reyes Heróles y Miguel González Avelar durante el sexenio de Miguel de la Madrid.

La descentralización educativa y las medidas que la acompañaron destacan como algunas de las reformas administrativas de mayor envergadura en la historia del país. No sólo por la dimensión de los recursos, el volumen de personal, bienes muebles e inmuebles transferidos a las entidades, sino también por su alcance nacional, complejidad administrativa y política y, eventualmente, por su impacto en la prestación del servicio, en la gobernabilidad del sistema educativo nacional y en las relaciones intergubernamentales entre la federación y los estados.

No obstante, al igual que otras reformas que involucran procesos políticos y administrativos complejos y de gran magnitud, muchos de sus alcances y resultados difícilmente podían haberse previsto en el momento de su diseño e implementación. Consecuencias que a mediano plazo resultaron altamente disruptivas para la gobernabilidad del sector educativo, el arreglo fiscal intergubernamental y la prestación del servicio.

Asimismo, en dicho capítulo se aborda el impacto de la descentralización sobre las arenas intergubernamentales del sector y, en un segundo momento, del embate de la pluralidad política sobre el arreglo corporativo del Estado con el magisterio, los incentivos de los distintos

actores que participan en ella y las decisiones de gasto del gobierno federal y las entidades federativas.

En el cuarto y último apartado de esta tesis se da cuenta de la evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales del gasto educativo. Por su monto y peso presupuestal, el financiamiento de los servicios educativos representa uno de los objetos de gasto más importantes del Estado mexicano. Configuró uno de los sistemas de transferencias intergubernamentales de mayor complejidad en términos de su dimensión, estructura, problemas de gobernabilidad y objetivos de política pública.

Su evolución da cuenta de la flexibilidad del sistema intergubernamental para articular un universo amplio y heterogéneo de intereses, actores y realidades locales en torno a una política educativa homogénea y de carácter nacional. Es también testigo de su capacidad para dar cauce por la vía institucional a cambios importantes en las relaciones de poder entre sus distintos participantes, como lo son el gobierno federal, las entidades federativas, el SNTE y sus secciones locales.

En dicho capítulo se presentan distintas dimensiones del gasto educativo y de su sistema de transferencias intergubernamentales. El propósito consiste en analizar su evolución entre 1990 y 2000, época en la que se sentaron las bases de un nuevo modelo de transferencias entre los estados y el gobierno federal, así como su comportamiento hasta el ejercicio fiscal de 2024.

Entre las reformas de mayor trascendencia para el sistema educativo nacional, se encuentra la reforma educativa de 1992. Como se aborda más adelante, la creciente pluralidad política y el empoderamiento de las secciones del SNTE sometieron a situaciones no previstas

a la arena intergubernamental del sector, mismas que tendrían importantes consecuencias en la prestación del servicio y en el gasto público.

Estos cambios no fueron aislados, sino que se dieron de manera paralela a modificaciones importantes en el arreglo fiscal intergubernamental entre niveles de gobierno, las cuales se aceleraron durante la segunda mitad de la década de los noventa.

Asimismo, en este último capítulo se hace una revisión del impacto del arreglo intergubernamental en las transferencias federales para el financiamiento de los servicios educativos a las entidades federativas y, de manera paralela, en la inversión realizada por los estados con recursos propios en sus jurisdicciones.

Finalmente, en las conclusiones se hace una síntesis de los principales hallazgos de esta tesis.

## I. MARCO TEÓRICO

En este capítulo se abordan los marcos conceptuales que guían la investigación de esta tesis. El hilo conductor es la teoría de las relaciones fiscales intergubernamentales y los principales mecanismos que identifica para regular, ordenar y acomodar cambios en las relaciones de poder entre niveles de gobierno en un Estado federal.

De igual forma, desde la teoría del análisis de las políticas públicas, se hace una revisión de los conceptos que guiaron a los tomadores de decisión responsables de poner en marcha el proceso de descentralización del sector educativo a finales del siglo pasado, y que sirvieron de referencia para el diseño de aspectos centrales de la política pública. En especial, se hace una revisión de los principales rasgos de los distintos tipos de transferencias intergubernamentales, que en su momento inspiraron la construcción de uno de los mecanismos más relevantes del sector educativo después de la descentralización educativa de 1992, el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

### **Teoría de las Relaciones Intergubernamentales**

El enfoque de las relaciones fiscales intergubernamentales aborda la interacción entre unidades de gobierno como resultado de la transferencia, regulación y recaudación de recursos. Independientemente de la naturaleza del entorno institucional, de los asuntos, de la profundidad y volumen de los nexos entre diversos órdenes de gobierno y organizaciones

públicas, estos vínculos configuran un espacio de negociación y conflicto en el que las relaciones de poder se expresan en decisiones o en inacciones concretas de política pública.<sup>4</sup>

Según Wright, estas relaciones de poder –que pueden trascender las pautas de acción gubernamental jurídicamente reconocidas– se desarrollan dentro de un marco institucional que actúa como referente y límite para la toma de decisiones. En este sentido, de acuerdo con North, las prácticas y reglas aceptadas por todos los actores permiten procesar el conflicto derivado de intereses divergentes de las instancias que participan en ellas, permiten darles coherencia y reducir la incertidumbre sobre su resultado.<sup>5</sup>

Al pugnar por sus intereses, los actores modifican de manera gradual el marco institucional al que pertenecen ya sea para hacer frente a nuevas realidades, incorporar a nuevos actores o dar cauce a cambios en las relaciones de poder. Según March y Olsen, la naturaleza de sus interacciones, cuyas características varían de una arena de políticas a otra, dependerá de la estructura del contexto institucional en donde confluyen los actores políticos, de las intenciones y particularidades de los participantes, del tipo de problema del que se trate, de la manera en que se pretende implementar la decisión y,<sup>6</sup> según Lowi, de la distribución de costos y beneficios entre los grupos involucrados.<sup>7</sup>

En este sentido, la configuración institucional que marca la pauta para el desarrollo de las relaciones fiscales intergubernamentales puede llegar a ser bastante amplia. Para facilitar

---

<sup>4</sup> Deil S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, p. 17.

<sup>5</sup> Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 36.

<sup>6</sup> Rodolfo Vergara, “Estudio Introductorio” a James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 39.

<sup>7</sup> Theodore J. Lowi, “Políticas públicas estudios de caso y teoría política,” en Luis F. Aguilar Villanueva (coord.), *La Hechura de las Políticas*, México, M.A. Porrúa, p. 97.

su análisis, el modelo clásico de Wright propone tres tipificaciones que parten del grado de dependencia-autonomía entre unidades y niveles de gobierno:

- 1) En un extremo, Wright construye un tipo ideal al que llama coordinación que se caracteriza por una fuerte autonomía en las atribuciones entre niveles de gobierno;
- 2) Le sigue un esquema de concurrencia o superposición de atribuciones donde se comparten responsabilidades para el despliegue de la política pública, y
- 3) Concluye con una tipificación a la que denomina subordinación, donde uno de los actores determina el camino a seguir por las demás entidades de gobierno.<sup>8</sup>

De mediados del siglo pasado hasta el inicio de la administración de Enrique Peña Nieto, la operación *de facto* del sistema de relaciones intergubernamentales transitó de un espacio dominado por vínculos caracterizados preponderantemente por el modelo de subordinación de todos los actores al gobierno federal, a uno en donde la dimensión concurrente de dichas relaciones cobró cada vez más importancia y,<sup>9</sup> como se documenta en esta tesis, este fue también el caso del sector educativo.

Según Lijphart, los sistemas federales se caracterizan por ser “el más típico y drástico método de división del poder al dividirlo entre niveles enteros de gobierno” donde “cada nivel controla ciertas actividades en las que toma decisiones finales.”<sup>10</sup>

Por su parte, Wright señala como rasgos distintivos del federalismo: 1) división de poderes entre niveles de gobierno; 2) la superposición de jurisdicciones que da lugar a facultades concurrentes; 3) el hecho de que los ciudadanos adquieren derechos y obligaciones

---

<sup>8</sup> Deil S. Wright, *op. cit.*, p. 16.

<sup>9</sup> Ver Victoria E. Rodríguez, *La descentralización en México, de la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

<sup>10</sup> Arend Lijphart, *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 177.

para cada nivel de gobierno; 4) la prevalencia de la soberanía nacional ante conflictos entre las unidades que lo integran; y 5) el hecho de que tanto los estados como la federación poseen la totalidad de competencias en sus jurisdicciones, como lo son la creación y ejecución de legislación local en el caso de los primeros y un sistema judicial propio.<sup>11</sup>

Cabe hacer mención del importante papel que para Wright desempeñan los funcionarios que le dan vida a las relaciones intergubernamentales. Además de proyectar los intereses de las distintas instancias de gobierno a las que representan, concretan un proceso de toma de decisiones que funge como mecanismo de ajuste para darle cabida a los cambios en las relaciones de poder entre unidades, poderes y niveles de gobierno. Sin duda, un factor clave para analizar la evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales del gasto educativo.

### **Relaciones Intergubernamentales y Descentralización**

Rondinelli, Cheema y Nellis ponen sobre la mesa cuatro tipos ideales que tratan de capturar las diferentes dimensiones que puede tomar la descentralización y, en consecuencia, la naturaleza de las distintas configuraciones a que dan lugar en términos de las relaciones intergubernamentales:<sup>12</sup>

- 1) *Desconcentración*. Se refiere a la transferencia de cierto grado de funciones administrativas al interior del gobierno nacional. Genera una relación de coordinación en términos de la tipología de Wright señalada líneas arriba e inaugura un vínculo entre las autoridades subnacionales y los niveles inferiores jerárquicamente.
- 2) *Delegación*. Consiste en otorgar atribuciones administrativas amplias fuera de la estructura de la administración central (entidades paraestatales y organismos

---

<sup>11</sup> Deil S. Wright, *op. cit.*

<sup>12</sup> D. A. Rondinelli, J. R. Nellis, y G. S. Cheema, *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, Washington, D.C, World Bank Staff Papers 581, The World Bank, 1984.

descentralizados) pero siempre bajo el control y la responsabilidad final de los gobiernos nacionales.

- 3) *Devolución.* Dicha categoría hace hincapié en el traspaso de facultades hacia entidades ajenas al gobierno nacional, que pudieran generar cualquiera de los modelos de vinculación, en función de los términos y condiciones acordadas para tal efecto entre los participantes.
- 4) *Privatización.* Finalmente, la privatización termina cualquier vínculo intergubernamental al transferir a la iniciativa privada responsabilidades que anteriormente eran asumidas desde el sector público. Esto es así, independientemente del marco normativo y de la naturaleza que este proceso pudiera tener en un entorno de coordinación, subordinación o concurrencia entre organismos, poderes y niveles de gobierno. No obstante, hay quienes, como Bozeman, argumentan que todas las organizaciones son públicas, ya que, entre otras razones, en un régimen democrático siempre estarán sujetas a un marco regulatorio que establece las reglas del juego que limitan el ámbito de su operación.<sup>13</sup>

Para Rondinelli, Nellis y Cheema, independientemente de las características que adquiere la transferencia de facultades de un ámbito de gobierno a otro, de si se le puede calificar como una desconcentración, delegación, devolución o privatización, cada uno de estos procesos inaugura un conjunto de vínculos entre actores en torno a un conglomerado de asuntos en los que previamente carecían de relación alguna, o bien dan pie a que la naturaleza de esta se modifique.<sup>14</sup>

En ese sentido, los procesos de descentralización son el resultado de un ajuste en las relaciones de poder entre actores institucionales provenientes de diferentes ámbitos del Estado

---

<sup>13</sup> Barry Bozeman, *Todas las Organizaciones son Públicas*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Administración Pública, 1998.

<sup>14</sup> D. A. Rondinelli, J. R. Nellis, y G. S. Cheema, *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, Washington, D.C, World Bank Staff Papers 581, The World Bank, 1984.

que terminan por concretarse y expresarse en el ámbito de las relaciones intergubernamentales. Sus alcances y características más esenciales también se articulan sobre la base de un vínculo dominado por la dependencia o autonomía, aunque en esta tesis, se parte del gobierno nacional como principal punto de referencia.

Como se señaló anteriormente, alteraciones en la distribución de poder entre los actores intergubernamentales en México fueron realineando gradualmente la tónica de sus relaciones, pasando de un modelo muy cercano de subordinación a otro en el que la concurrencia adquirió cada vez mayor preponderancia. Como se verá más adelante, este fue el caso de la evolución de las relaciones intergubernamentales del sector educativo.

De esta manera, los procesos de descentralización han tenido como referencia una redistribución de responsabilidades y atribuciones desde el gobierno federal hacia los gobiernos estatales.<sup>15</sup>

Sin embargo, estos procesos de descentralización y rearticulación de relaciones intergubernamentales han venido adquiriendo características y modalidades particulares dependiendo de cada sector—educación, infraestructura, salud, entre otros— e incluso al interior de las múltiples políticas que se agrupan en cada uno de ellos. De esta forma es posible identificar dentro de un mismo país una superposición de los cuatro tipos de procesos de descentralización que proponen Rondinelli, Cheema y Nellis dependiendo de la arena de política pública que se analice.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> D. A. Rondinelli, J. R. Nellis, y G. S. Cheema, *op. cit.*

## Consecuencias No Anticipadas de la Descentralización

El agotamiento del modelo de Estado de Bienestar en los países desarrollados en la década de los ochenta aceleró el surgimiento de una corriente política de corte conservador que llegó al poder con la promesa de recuperar el crecimiento económico y la legitimidad democrática.<sup>17</sup> Reducir el gasto público, el tamaño del Estado y promover el libre comercio, entre otras medidas, se convirtieron en componentes centrales de su oferta política junto con la descentralización. Esta medida prometía fortalecer la cercanía entre el gobierno y los ciudadanos y, como consecuencia, la rendición de cuentas, la eficiencia y calidad de los servicios, el desarrollo económico y social, al mismo tiempo que descongestionaba responsabilidades a cargo de los gobiernos nacionales.<sup>18</sup>

Tras décadas de iniciativas de descentralización tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, en sistemas políticos democráticos, autoritarios, de poca o nula pluralidad política, con capacidades administrativas y recursos suficientes para recibir los servicios, así como en casos donde estos fueron insuficientes, diversos autores han tratado de identificar variables, condiciones y contextos que parecen determinar el éxito o fracaso de los esfuerzos de descentralización.

Por ejemplo, medido por sus efectos en el crecimiento económico, Muringani et al. concluyen que la calidad de gobierno, medida por la eficacia administrativa y rendición de cuentas, explica diferencias en las tasas de crecimiento económico entre más de 200 casos de descentralización en la Unión Europea. De acuerdo con los autores, si bien es cierto que estos

---

<sup>17</sup> Paul Krugman, *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*, New York, W. W. Norton and Co. Inc., 1994.

<sup>18</sup> Enrique Cabrero Mendoza, "Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional," en Enrique Cabrero Mendoza (Coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), logros y desencantos*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1998.

esfuerzos tienen como resultado el eventual empoderamiento de los gobiernos subnacionales – y una mayor capacidad política para representar los intereses de sus gobernados-, sólo en los casos que reúnen los criterios ya señalados se pudo observar un efecto positivo en el crecimiento económico.<sup>19</sup>

De igual manera, en países en vías de desarrollo parece no haber evidencia de una relación concluyente entre descentralización y desarrollo de manera automática. Jutting, Corsi, et al. destacan que la ausencia de recursos y capacidades adecuadas para recibir y operar los servicios en los gobiernos subnacionales puede tener un efecto adverso en la prestación de los servicios. Paralelamente, identifican una reducción en los niveles de pobreza cuando la descentralización va acompañada de recursos y capacidades administrativas.<sup>20</sup> Doh, por su parte, señala que, si bien la causalidad entre descentralización y calidad de los servicios depende de múltiples variables, destaca la importancia de las capacidades administrativas de los gobiernos subnacionales.<sup>21</sup>

Además de la ausencia de capacidades y recursos suficientes para recibir y operar los servicios de manera exitosa, según Mookherjee, una de las consecuencias no anticipadas de la primera generación de iniciativas de descentralización (1980–2000) fue la captura por parte de las élites políticas locales. Hechos de corrupción, distorsiones en la implementación de las políticas, uso partidista o con fines electorales tanto en países desarrollados como en vías de

---

<sup>19</sup> Jonathan Muringani, Rune Dagl Fitjar y Andrés Rodríguez-Pose, "Descentralización, calidad de gobierno y crecimiento económico." *Revista de Economía Mundial*, no. 51, mayo 2019, consultado en febrero de 2026, <https://link.gale.com/apps/doc/A596402727/IFME?u=anon~76498683&sid=googleScholar&xid=9a6bb61f>.

<sup>20</sup> Jutting, J., Corsi, E., Kauffmann, C. et al, "What Makes Decentralization in Developing Countries Pro-poor?", en *European Journal of Development Research*, Vol. 17, pp. 626–648, 2005. Consultado en febrero de 2026, en <https://doi.org/10.1080/09578810500367649>.

<sup>21</sup> Daniel Doh, Staff Quality and Service Delivery: Evaluating Two Ghanaian District Assemblies, *Institute of Development Studies Bulletin*, Brighton, Vol 48, no, 2, 2017. Consultado en febrero de 2026 en <https://bulletin.ids.ac.uk/index.php/idsbo/article/view/2860>.

desarrollo, son resultado de la debilidad o ausencia de mecanismos de rendición de cuentas efectivos.<sup>22</sup>

Como se verá más adelante, durante el diseño de la descentralización de los servicios de educación básica en 1992 se puso especial atención en la distribución de competencias entre el gobierno federal y los estados, en la transferencia de capacidades y recursos, y en la negociación con el magisterio. Sin embargo, no se anticiparon los efectos de una mayor pluralidad del sistema político, de su impacto en el SNTE y en los incentivos de las élites políticas locales. Con el paso del tiempo, los mecanismos de control y rendición de cuentas de carácter administrativo y político que se buscaron robustecer fueron insuficientes para evitar la captura de los servicios transferidos.

Asimismo, con el paso del tiempo, las capacidades administrativas que transfirió el gobierno nacional se deterioraron notablemente como resultado de la colonización de las unidades administrativas transferidas a los estados por parte de las élites políticas y magisteriales locales, lo que deterioró la operación de los servicios, así como su calidad.

### **Análisis de Políticas Públicas**

Por otro lado, una de las justificaciones más populares de los procesos de descentralización – que se convirtió en uno de los pilares de la ola de reformas que comenzaron a extenderse desde la década de los ochenta en todo el mundo– tiene profundas raíces ideológicas que parten de la filosofía política y se articulan operativamente desde la teoría económica,<sup>23</sup> como lo fueron una buena parte de las motivaciones detrás de la reforma educativa de 1992 en México.

---

<sup>22</sup> Dilip Mookherjee, “Political Decentralization”, *Annual Review Economics*, Vol 7, 2015. Consultado en febrero de 2026 en <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080614-115527>.

<sup>23</sup> Joseph E. Stiglitz, *The Economics of the Public Sector*, NY, W.W. Norton, 3<sup>rd</sup> ed., 2000.

En este sentido, desde el enfoque del análisis de las políticas públicas, el concepto de descentralización se deriva de la construcción teórica de un modelo centrado en la eficiencia económica, y en los mecanismos democráticos de revelación y agregación de las preferencias individuales en decisiones colectivas, las cuales determinan la cantidad y composición de los bienes y servicios que desde un punto de vista normativo deben proveer el sector público. En consecuencia, mientras el consumo se hace cargo de revelar las preferencias de las personas en lo que respecta a los bienes privados, el voto y las instituciones democráticas hacen lo propio en el caso de los bienes y servicios públicos.<sup>24</sup>

Partiendo de este punto de vista, y recurriendo a lo señalado por Musgrave y Musgrave, el concepto de descentralización fiscal hace referencia a la asignación de recursos, responsabilidades recaudatorias y a la rectificación de asimetrías verticales en favor de niveles de gobierno más cercanos al contribuyente. Esto, con el objeto de aumentar la claridad de los vínculos entre las preferencias locales, contener el costo de los servicios, fortalecer la rendición de cuentas y corregir distorsiones en la eficiencia económica.<sup>25</sup>

Abundando en lo anterior, desde esta perspectiva, el modelo del votante medio permite identificar los nexos entre las preferencias de los electores y las instituciones mediante las cuales se inclinan por la opción que iguale el costo marginal de sus aportaciones al fisco con el beneficio marginal que reciben de los bienes públicos.<sup>26</sup> Siguiendo el modelo, suponiendo que las decisiones se toman por mayoría simple y que el sistema impositivo es uniforme o proporcional, el resultado del proceso político terminará reflejando las preferencias del votante

---

<sup>24</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis; Concepts and Practice*, Englewood Cliffs NJ, Prentice Hall, 2nd. ed., 1992, p. 67.

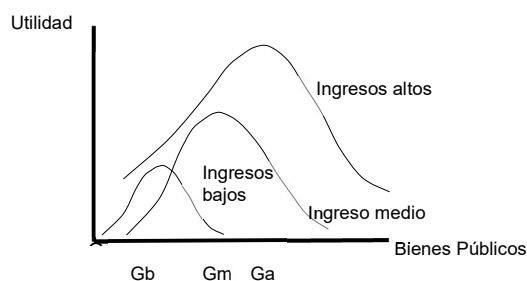
<sup>25</sup> Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and in Practice*, New York, McGraw-Hill, 5th. ed., 1989.

<sup>26</sup> Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, p. 96.

medio, cuyo nivel de gasto favorecido dependerá de la distribución del ingreso y de la estructura del sistema impositivo (Gm, fig. 1.1).<sup>27</sup>

Desde esta perspectiva, la descentralización –en cualquiera de sus modalidades– pretende mejorar la eficacia con la que se traducen las preferencias de los individuos en decisiones de producción y composición de servicios públicos. En el caso del modelo del votante medio, eso implica que precisamente sean los intereses de quienes financian y se ven beneficiados por los servicios las que determinen sus principales rasgos y alcances.<sup>28</sup>

**Fig. 1.1 Cantidad y composición de bienes públicos y el votante medio**



El nivel de bienes públicos Gm, que representa las preferencias del votante medio, obtiene la mayoría en una votación. Harvey S. Rosen, *op. cit.*

Por su parte Smoke hace hincapié en la importancia de los mecanismos democráticos de revelación de preferencias, pues señala que la fragilidad institucional de las instituciones políticas -en especial en los países en desarrollo- puede conllevar resultados perversos, como la captura de las políticas descentralizadoras por parte de las élites locales u otros grupos de poder.<sup>29</sup> Algo especialmente relevante al analizar el caso de México.

<sup>27</sup> Asumiendo que las preferencias ofrecen un sólo máximo y que se distribuyen de forma normal, de lo contrario no es posible encontrar un equilibrio en la votación. Harvey S. Rosen, *Public Finance*, Homewood IL, Irwin, 1985, p. 216.

<sup>28</sup> Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, p. 96.

<sup>29</sup> Paul Smoke, *Fiscal Decentralization in Developing Countries a Review of Current Concepts and Practice*, Geneva, United Nations Research Institute for Social Development, 2001, p. 29.

## Provisión de Servicios Públicos entre Niveles de Gobierno

Siguiendo este enfoque, el modelo de las funciones de asignación, distribución y estabilización de Musgrave propone un marco conceptual que permite identificar y articular unidades de gobierno tomando como eje una distribución de responsabilidades y asume una relación directa con las preferencias de los votantes delineando un vínculo claro y explícito entre costos, beneficios, y rendición de cuentas.<sup>30</sup>

En términos de la configuración de los vínculos entre unidades y niveles de gobierno, las funciones de Musgrave permiten justificar conceptualmente el imperativo de descentralizar funciones y de contar con diferentes mecanismos y dimensiones para las relaciones intergubernamentales con el objeto de que el sistema opere en condiciones de eficiencia.<sup>31</sup>

En ese sentido, desde este modelo las limitaciones en la incidencia geográfica de ciertos bienes públicos, el libre tránsito de personas y mercancías entre jurisdicciones de gobierno, así como economías de escala en la provisión de ciertos servicios, articulan una distribución *eficiente* de competencias entre unidades y niveles de gobierno de diferente alcance geográfico, que, en última instancia, constituyen el objetivo central de los procesos de descentralización fiscal.<sup>32</sup>

De acuerdo con este marco conceptual, los bienes cuyos beneficios se distribuyen a nivel nacional deben ser financiados por todos los usuarios y contribuyentes de un país, mientras que en el caso de aquéllos cuya derrama es limitada territorialmente deben de ser responsabilidad de sus beneficiarios directos, como puede ser un estado, ciudad o municipio.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave, *op. cit.*, p. 61.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Jennie Litvack, et al., *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington D.C., The World Bank, 1998, p. 9.

<sup>33</sup> Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave, *op. cit.*, p. 447.

**Fig. 1.2 Tamaño óptimo de las unidades de gobierno**

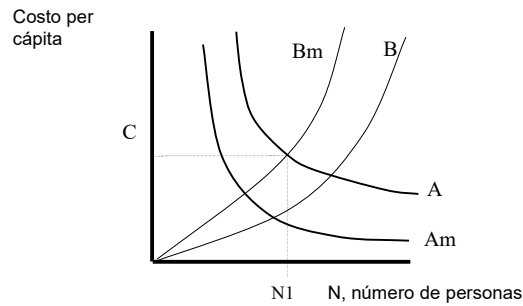


Fig. 1.2. El Tamaño óptimo de las unidades de gobierno se alcanza cuando Am es igual a Bm. (Am, ahorro marginal; A costo per cápita del bien o servicio público; Bm costo marginal de congestión; B costo de congestión). Musgrave R. et al., *op. cit.*

De acuerdo con Musgrave, la dimensión ideal de las unidades de gobierno se alcanza cuando el costo marginal derivado del deterioro del servicio es igual al ahorro marginal procedente de las economías de escala en la carga fiscal (esto se alcanza en N1 en la figura 1.2).

Lo anterior configura un conglomerado de unidades de provisión de servicios con coberturas territoriales de diferente tamaño. Sin embargo, a raíz de los costos de transacción y del proceso histórico, se agrupan en por lo menos cinco niveles: jurisdicciones locales para ciertos servicios (p. ej. en los Estados Unidos los distritos escolares y los servicios metropolitanos de agua y alcantarillado), gobiernos locales, estatales, regionales y nacional.<sup>34</sup>

Por otro lado, siguiendo a Musgrave, lo que denomina función de estabilización se refiere al control de las políticas encargadas de regular las variables que afectan el desempeño agregado de todo el Estado, como son la política monetaria, comercial, defensa nacional, entre

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

otros. Por esa razón, y dado que su incidencia recae sobre todos los individuos, dicha responsabilidad debe de otorgársele al gobierno nacional.<sup>35</sup>

Finalmente, la función de asignación se refiere a la necesidad de desagregar la producción de algunos bienes y servicios entre jurisdicciones, tanto de manera vertical como horizontal. Ciertos aspectos como la regulación y el financiamiento de algunos servicios requieren ser atendidos a nivel nacional, mientras que sus componentes operativos pueden ser atendidos por jurisdicciones de menor tamaño.<sup>36</sup>

La distribución de responsabilidades recaudatorias entre niveles de gobierno es uno de los ejemplos más representativos de esta función. Un sistema impositivo “eficiente” obliga al gobierno central a hacerse cargo de gravar aquellos conceptos susceptibles de trasladarse fácilmente de una jurisdicción a otra –como el trabajo y capital- dejando a las autoridades locales la responsabilidad de la recaudación derivada de la propiedad y del cobro de algunos servicios.<sup>37</sup>

En consecuencia, siguiendo este modelo, independientemente de la forma de organización del Estado, el resultado del arreglo fiscal intergubernamental deriva en que los gobiernos subnacionales carezcan de recursos propios para hacerle frente a la totalidad de sus responsabilidades y requieran de transferencias del gobierno nacional.<sup>38</sup>

Dada la incapacidad estructural de los gobiernos subnacionales para disponer de recursos suficientes que les permitan hacer frente a la totalidad de sus responsabilidades, y debido a la necesidad de corregir ciertas distorsiones, la función de distribución enfatiza la necesidad de contar con mecanismos que redistribuyan el ingreso entre el gobierno nacional y

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> J. Litvack et al., *op. cit.*, p. 11.

<sup>38</sup> Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, NY, Harcourt Brace Jovanovich, 1972, p. 65.

los primeros, así como hacia los sectores menos favorecidos de la sociedad por medio de transferencias intergubernamentales desde el gobierno nacional.<sup>39</sup>

Por otra parte, de acuerdo con Tiebout, los individuos se agrupan en unidades de prestación de servicios relativamente homogéneas debido a que comparten preferencias y “votan con los pies” fijando su domicilio en la jurisdicción que ofrece la combinación de bienes públicos y de impuestos que mejor se acomode a sus preferencias.<sup>40</sup> De esta forma, los individuos con mayores recursos tienen incentivos para trasladarse hacia lugares donde los impuestos son menores, reduciendo la base gravable de los gobiernos subnacionales, mientras que las personas con menores ingresos son atraídos por las jurisdicciones que otorgan mayores beneficios.<sup>41</sup>

Para atender distorsiones como ésta, es posible recurrir a instrumentos fiscales diversos, como transferencias dirigidas hacia las unidades de gobierno obtenidas de un sistema impositivo progresivo, subsidios para quienes se encuentran en la base de los contribuyentes, un sistema fiscal progresivo capaz de redistribuir el ingreso por medio del gasto público y una combinación de impuestos de los bienes consumidos por quienes cuentan con mayores recursos con subsidios al consumo de los más pobres.<sup>42</sup>

Por otro lado, la libertad de movimiento de personas y mercancías genera externalidades que se extienden de una jurisdicción a otra, introduciendo distorsiones en el sistema impositivo y en la provisión eficiente de bienes y servicios públicos. Desde esta perspectiva, dicha falla puede ser corregida mediante arreglos entre unidades de gobierno, o

---

<sup>39</sup> J. Litvack et al., *op. cit.*, p. 11.

<sup>40</sup> Charles M. Tiebout, “A Pure Theory of Local Government Expenditures,” *Journal of Political Economy*, 1956. Citado en *Ibid.*

<sup>41</sup> Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, p. 555.

<sup>42</sup> Las políticas redistributivas con base en indicadores jurisdiccionales agregados pueden tener efectos perversos ya que pueden beneficiar a los grupos de ingresos medios en los estados más pobres. Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave, *op. cit.*, p. 11.

mediante un sistema de transferencias capaz de financiar el costo de las externalidades positivas y de compensar el traslado de facultades recaudatorias hacia el gobierno central.<sup>43</sup>

### **Transferencias Fiscales Intergubernamentales**

Independientemente de la naturaleza de los nexos entre unidades y niveles de gobierno –ya sean concurrentes, de subordinación o coordinación– las transferencias fiscales ocupan uno de los lugares más importantes en el ámbito de las relaciones intergubernamentales.<sup>44</sup>

Como se mencionó en el apartado anterior, en un sistema tributario “eficiente” el gobierno central transfiere recursos a los gobiernos subnacionales por diferentes razones: para compensarlos por renunciar a gravar ciertos conceptos, con el fin de corregir distorsiones, para alcanzar ciertos fines distributivos, y adicionalmente, con la intención de incidir sobre las decisiones de gasto de sus receptores, entre otras razones.<sup>45</sup>

La presencia de mecanismos institucionales claros, formalizados en leyes y reglamentos, transparentes, auditables y aceptados por todos los actores intergubernamentales, son por lo general resultado de la búsqueda de mecanismos cada vez más eficaces para canalizar y estabilizar el conflicto derivado de los intereses divergentes entre las distintas entidades y niveles de gobierno en torno a la distribución de los recursos públicos.<sup>46</sup>

En términos generales, siguiendo a Wright, se puede decir que dicha formalización es el resultado de un sistema intergubernamental caracterizado por una balanza de poder predominantemente concurrente, o en todo caso coordinada, en donde el peso político de los gobiernos subnacionales y otras entidades del Estado es importante o creciente. A la inversa,

---

<sup>43</sup> Paul Smoke, *op. cit.*, p 14.

<sup>44</sup> Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*

<sup>45</sup> Wallace E. Oates, *op. cit.*, p. 66.

<sup>46</sup> Deil S. Wright, *op. cit.*

en la mayoría de los casos la ausencia de criterios explícitos es indicativa de una relación de subordinación de estos últimos al gobierno nacional.<sup>47</sup>

Stiglitz plantea una clasificación conceptual de los instrumentos con los que se concreta la operación cotidiana de las relaciones fiscales intergubernamentales desde el punto de vista de las transferencias de gasto público. Estos se pueden identificar como transferencias no condicionadas, transferencias condicionadas no equiparables y equiparables de estructura financiera fija y abierta.<sup>48</sup>

Las transferencias no condicionadas o de cuantía fija permiten compensar a los gobiernos subnacionales por delegar atribuciones fiscales al gobierno nacional. Generalmente, los primeros pueden disponer de los recursos sin restricciones ni condicionamientos de parte de este último, dando lugar a un espacio intergubernamental caracterizado por la coordinación y en todo caso concurrencia. Un ejemplo para el caso de México pueden ser las transferencias a las que da lugar el Fondo General de Participaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En la figura 1.3, el incremento en el gasto público de un gobierno subnacional típico de G1 a G2 es el resultado de una restricción presupuestaria más laxa derivada de una transferencia no condicionada. Se observa que parte de la transferencia (I1-I2) se “escapa” hacia el contribuyente mediante recortes de impuestos, o un relajamiento del esfuerzo recaudatorio de las entidades subnacionales que les permitiría obtener recursos propios.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*

<sup>49</sup> Sin embargo, en algunos casos “el dinero se queda donde pega;” lo que se conoce como *flypaper effect*. Este concepto describe la rigidez del gasto público en algunos sectores debido a fallas de gobierno – o a realidades políticas- relacionadas con la burocracia o a un bajo nivel de gasto, entre otros factores. Harvey S. Rosen, *op. cit.*, p. 531, 534.

**Fig. 1.3 Transferencias no condicionadas**

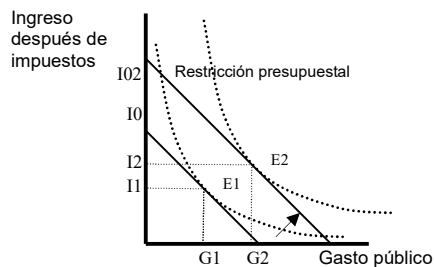


Fig. 1.3. Las transferencias no condicionadas implican sólo un efecto ingreso; parte de la transferencia se destina a una reducción de los impuestos (I1-I2). Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*

**Fig. 1.4 Transferencias condicionadas no equiparables**

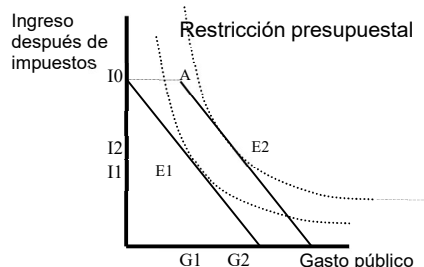


Fig. 1.4. Las transferencias condicionadas no equiparables aseguran un nivel mínimo de gasto público (I0-A, monto de la transferencia). Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*

Las transferencias condicionadas no equiparables son usadas para la provisión de bienes específicos en los que por lo general intervienen diferentes instancias y niveles de gobierno, y en donde predomina una dinámica en las relaciones intergubernamentales que muestran rasgos que van de la concurrencia a la subordinación.<sup>50</sup>

Tal es el caso de los sistemas de educación básica y de salud que se descentralizaron a las entidades federativas en México en las últimas dos décadas del siglo pasado. Como se aprecia en la figura 1.4, parte de los recursos se “escapan,” por lo general hacia el contribuyente, al igual que en la fig. 1.3, aunque teóricamente en una dimensión menor.<sup>51</sup>

Las transferencias condicionadas interfieren con las decisiones presupuestales de las unidades de gobierno receptoras al alterar su estructura de incentivos. En su mayoría, se destinan al financiamiento de políticas distributivas debido a que reducen el costo que enfrentan las entidades y niveles de gobierno que las reciben para la provisión de bienes específicos.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Deil S. Wright, *op. cit.*

<sup>51</sup> Havey S. Rosen, *op. cit.*, p. 530.

<sup>52</sup> Wallace Oates, *op. cit.*, p. 68.

**Fig. 1.5 Matching Grant; estructura financiera fija**

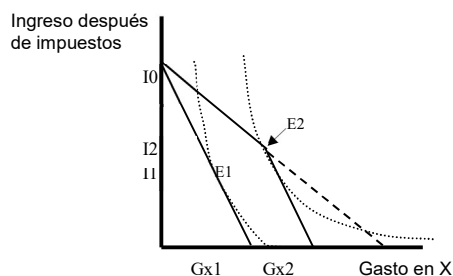


Fig. 1.5. Con una transferencia condicionada con estructura financiera fija, los gobiernos subnacionales enfrentan la estructura de precios original después del punto E2. Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*

**Fig. 1.6 Matching Grant; estructura financiera abierta**

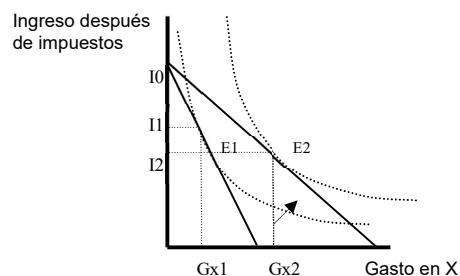


Fig. 1.6. Las transferencias condicionadas alteran la estructura de precios para el bien X, y reducen el costo para el gobierno central para el nivel de gasto Gx2. Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*

Finalmente, las transferencias equiparables o *matching grants* dependen de la disposición de los gobiernos subnacionales para aportar parte de los recursos con el objeto de alcanzar un nivel determinado de gasto público. La participación del gobierno nacional en las transferencias puede ajustarse con la intención de variar el precio al que los gobiernos subnacionales adquieren ciertos bienes, y al igual que en el resto de las transferencias, parte de los recursos se “escapan” hacia diferentes fines.<sup>53</sup>

La estructura de las transferencias equiparables puede ser fija (fig. 1.5), progresiva o abierta (fig.1.6). En el primer caso, el gobierno nacional y las entidades subnacionales concurren cada uno con 50% de los recursos. Pero una vez superado un nivel de gasto determinado (Gx2 en la figura 1.5.) el financiamiento de una unidad adicional debe de enfrentarse a los precios originales, lo que no ocurre para las transferencias con estructura abierta como se puede ver en la fig. 1.6.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> *Ibid.*

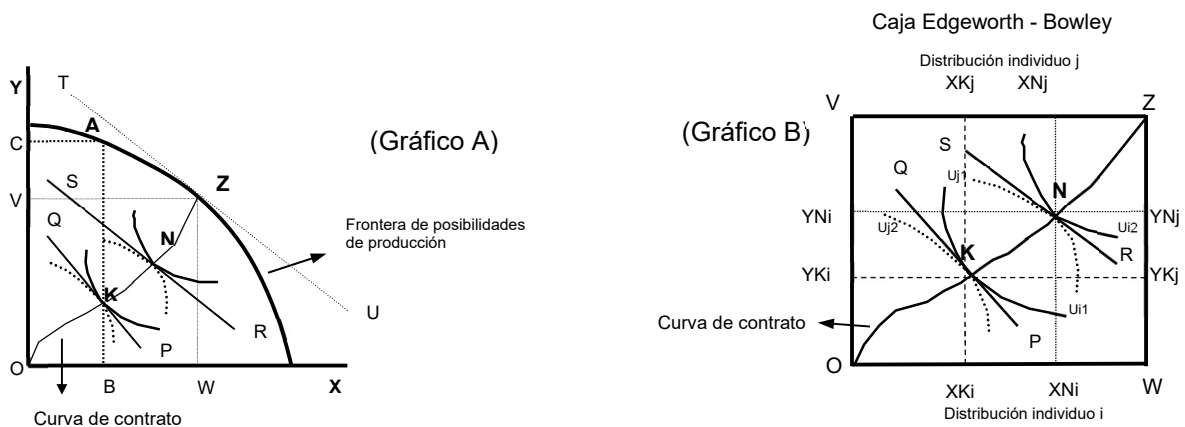
<sup>54</sup> Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, p. 559.

Por su parte, las transferencias progresivas contemplan diferentes fórmulas de concurrencia capaces de reducir aún más las estructuras de precios de los gobiernos subnacionales. Ya sea al contemplar una fórmula fija de concurrencia donde el gobierno nacional aporta niveles mayores al 50%, o por ir ajustando dinámicamente dichos términos conforme se alcanzan distintos topes de gasto total.<sup>55</sup>

### Políticas Redistributivas

Retomando el marco conceptual que propone Musgrave para la configuración óptima de responsabilidades entre unidades y niveles de gobierno descrito líneas arriba, la función de distribución hace referencia a la necesidad de asignar recursos con el objeto de limitar distorsiones y poner en marcha políticas que redistribuyan el ingreso, como es el caso de los servicios de educación o salud.<sup>56</sup>

**Fig. 1.7 Producción eficiente de bienes privados y su distribución entre dos o más individuos.**



(Gráfico A). Para la asignación Z, la distribución eficiente de X y Y para los individuos j e i se ubica en el punto N dentro de la curva de contrato; donde la tangente S-R que representa a la TMS, es igual a la línea T-U (que a su vez representa a la TMT). En cambio, para la asignación A las condiciones de eficiencia se satisfacen en el punto K. Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*

(Gráfico B). El área comprendida por OVZW del gráfico A, conocida como la caja Edgeworth-Bowley, da cuenta de las consecuencias distributivas de las asignaciones A y Z. Para el individuo i, representado en la esquina inferior izquierda, la distribución K (derivada de la asignación A) le genera  $XK_i$  unidades del bien X y  $YK_i$  del bien Y; mientras que para j – representado en la esquina superior derecha- la misma asignación le produce  $XK_j$  y  $YK_j$ . Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave, *op. cit.*, p. 447.

Como se observa en la figura 1.7, el funcionamiento de la economía en condiciones de eficiencia es indiferente a las diversas combinaciones en la distribución del ingreso nacional entre dos o más individuos. En el punto O en la caja Edgeworth – Bowley del gráfico B, se puede apreciar como la persona i puede quedarse con cero bienes mientras al mismo tiempo la economía alcanza su máximo potencial.<sup>57</sup>

En este sentido, siguiendo este marco conceptual, la sociedad siempre estará dispuesta a intercambiar bienes entre los individuos j e i –a lo largo de la curva de contrato OZ en el gráfico B de la figura 1.7– mediante un sistema de transferencias que reasignen el ingreso entre estratos de la sociedad. La función de bienestar social de la fig. 1.8 da cuenta de la tolerancia de pérdidas mayores del individuo i en la medida en que el nivel de utilidad de j disminuya y viceversa.<sup>58</sup>

**Fig. 1.8 Distribución óptima y disyuntivas entre eficiencia y equidad**

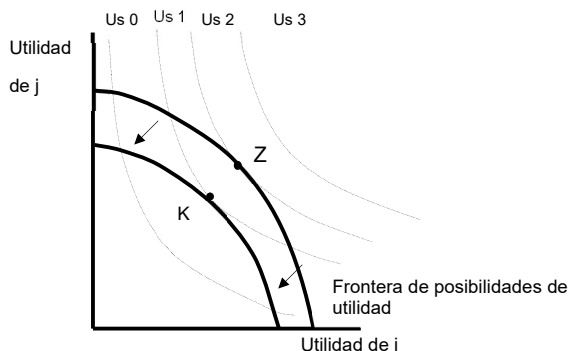


Fig. 1.8. La frontera de posibilidades de utilidad se contrae como resultado de las distorsiones introducidas por las políticas redistributivas. Kip Viscusi et al., *op. cit.*

**Fig. 1.9 Intervención gubernamental en la corrección de fallas de mercado.**

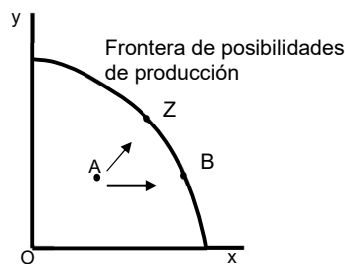


Fig.1.9 En el punto A existen asignaciones con el potencial de incrementar el bienestar de un individuo sin empeorar la de otro (como Z o B), por lo que la intervención del gobierno está justificada con el objeto de corregir las fallas de mercado y acercar a la economía a la frontera de posibilidades de producción. Kip Viscusi et al., *op. cit.*

<sup>57</sup> Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*

<sup>58</sup> Kip Viscusi, John M. Vernon, Joseph E. Harrington, *Economics of Regulation and Antitrust*, Cambridge Ma, The MIT Press, 3<sup>rd</sup> ed., 2000, p. 62.

Por otra parte, desde el modelo del análisis de las políticas (*policy analysis*) se propone un recuento sistematizado de los posibles factores que impiden que la economía alcance su máximo potencial. Las llamadas fallas de mercado, justifican la intervención del Estado para su corrección junto con otro tipo de consideraciones vinculadas a la equidad y a la preservación de algunas instituciones sociales.<sup>59</sup>

Las fallas de mercado hacen referencia a una serie de condiciones que impiden alcanzar el funcionamiento óptimo de la economía colocándola en un punto como A en la Fig. 1.9.<sup>60</sup> Como ya se señaló, desde esta perspectiva la intervención gubernamental está justificada e incluso es deseable si existe la posibilidad de perfeccionar las condiciones de eficiencia bajo las que funciona la economía.<sup>61</sup>

Además de la corrección de las fallas de mercado, desde este marco conceptual se tipifican otras motivaciones para la intervención del Estado, como lo son las políticas distributivas, como señalan Weimer y Vining, la dotación de algunos bienes valorados por la sociedad y la preservación de algunas instituciones.<sup>62</sup>

Más allá de su utilidad para la corrección de algunas distorsiones, las políticas distributivas son el resultado del valor que la sociedad le asigna a la dignidad humana y a la

---

<sup>59</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*

<sup>60</sup> Las fallas de mercado consisten en: bienes públicos (puros, impuros y bienes colectivos); externalidades (positivas y negativas); monopolio natural (ineficiencia x y sub provisión); información asimétrica (sub o sobre estimaciones en la calidad); mercados con competencia escasa (sub producción); preferencias endógenas o cuestionables (sobreconsumo, interdependencia en la utilidad y preferencias inaceptables); problemas de inter temporalidad (activos no intercambiados, bancarrota, mercados de capital incompletos y sub inversión); y costos de ajuste (ciclo económico). Weimer & Vining, *op. cit.*, pp. 31-93. En muchos casos, las fallas de mercado están relacionadas, como puede ser el caso de bienes públicos y externalidades. Kip Viscusi et al., *op. cit.*, p. 57.

<sup>61</sup> En ocasiones no es posible mover a la economía en dirección de la frontera de posibilidades de producción mejorando el bienestar de un agente sin empeorar la de otro. Teóricamente es posible conseguir una mejora en estos términos si los beneficiarios de la nueva asignación compensan a quienes ven mermado su bienestar. Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, p. 37.

<sup>62</sup> Weimer & Vining, *op. cit.*

equidad (incluida la intergeneracional).<sup>63</sup> Para algunos individuos la participación en el mercado podría no lograr satisfacer las condiciones mínimas de supervivencia al carecer de factores a intercambiar -trabajo, capital y tierra – o cuando su valor es escaso, generando disparidades consideradas como inaceptables en la distribución de la riqueza.<sup>64</sup>

Por otro lado, de acuerdo con Stiglitz, la justificación a la provisión pública de los llamados bienes meritorios hace referencia a la incapacidad de las personas para tomar decisiones que el resto de la sociedad podría considerar como estar alineadas con “en el mejor de sus intereses.”<sup>65</sup> Adicionalmente, como resultado de la vida en sociedad, los individuos se sienten obligados a compartir el costo de salvaguardar valores e intereses comunes, como es el caso de ciertas instituciones políticas y sociales.<sup>66</sup>

Paradójicamente, la corrección de las fallas en la eficiencia económica y el resto de las motivaciones a la intervención gubernamental implican en sí mismas la introducción de distorsiones en los incentivos de las personas para trabajar, ahorrar, invertir, asumir riesgos, e intercambiar bienes, que, junto con el esfuerzo recaudatorio del Estado, limitan la posibilidad de que la economía alcance todo su potencial (Fig. 1.9).<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> Los problemas para agregar las preferencias dejan la definición de lo que se entiende como vida digna y distribución aceptable de la riqueza a la interacción de los miembros de la sociedad a través de las instituciones políticas. Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, p. 116.

<sup>64</sup> La distribución del ingreso depende del valor que se les asigna a los factores de producción y del funcionamiento de las instituciones encargadas de regular la interacción económica. Esta dinámica se puede conceptualizar por medio de caja Edgeworth - Bowley (Fig. 1.7). En determinado momento, los factores con los que cuentan los individuos terminarán por colocarlos a lo largo de la curva de contrato bajo una distribución de bienes específica. Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave, *op. cit.*, p. 75.

<sup>65</sup> Este es el caso cuando: 1) existen de por medio impedimentos físicos o psicológicos (niños y discapacitados); 2) en aquellas ocasiones en las que la percepción individual de bienestar no es confiable – como en el caso de adicciones o trastornos emocionales y disfuncionalidades diversas; 3) donde el gobierno no se puede comprometer a remediar las malas decisiones de los individuos (sistemas de pensiones); y 4) cuando se dejan de tomar las precauciones adecuadas a futuro independientemente del nivel de ingreso o estatus social (previsión social). Joseph E. Stiglitz. *op. cit.*, p. 88.

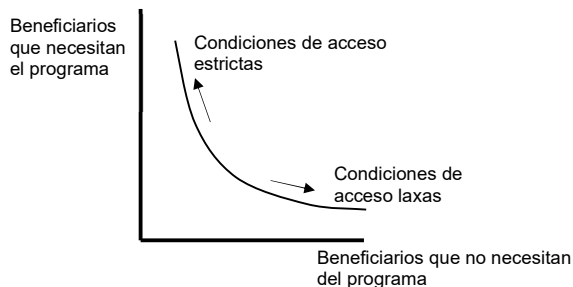
<sup>66</sup> Weimer & Vining, *op. cit.*, p. 101.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 153.

Asimismo, el impacto de los programas gubernamentales depende de la distribución o incidencia de sus beneficios sobre los diferentes sectores de la sociedad y de su eficacia para mejorar el valor de los factores de los individuos.<sup>68</sup>

Siguiendo a Stiglitz, los mecanismos más frecuentes de redistribución del ingreso consisten en la entrega de transferencias en efectivo o en la provisión de bienes y servicios en especie. Los primeros, tienen la ventaja de permitir que los individuos conserven la libertad de elegir sus propios objetos de gasto. Para el caso de los segundos, se incurre en principio en costos administrativos mayores. No obstante, son utilizados bajo consideraciones de equidad y otros bienes con el argumento de que son más eficaces para garantizar el acceso a ciertos bienes, como es el caso de los servicios educativos.<sup>69</sup>

**Fig. 1.10 Beneficiarios y condiciones de acceso a los programas gubernamentales**



El costo de los programas con acceso estricto es mayor, en la medida en que las condiciones son laxas los beneficios del programa llegan a quienes no los necesitan. Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*

De acuerdo con esta perspectiva, la capacidad redistributiva del gasto público es mayor y las distorsiones sobre la eficiencia económica menores, si el diseño de los programas incluye condiciones de acceso simples y claras, así como mecanismos que permitan excluir a

<sup>68</sup> Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, p. 211.

<sup>69</sup> *Ibid.*, pp. 397-402.

quienes no los requieren. Esta situación se agrava en el caso de programas de acceso universal y por las posibles distorsiones generadas por los elevados costos administrativos de verificar y garantizar el acceso a los programas (fig. 1.10).<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Dichos programas también son criticados con frecuencia debido a que su diseño puede “estigmatizar” a sus destinatarios e impedir que participen de forma voluntaria en ellos. *Ibid.*, pp. 252, 404.

## II. REFERENTES INSTITUCIONALES DE LA ARENA INTERGUBERNAMENTAL DEL SECTOR EDUCATIVO

La estructura de la arena intergubernamental del sector educativo comenzó a tomar forma durante el Porfiriato, lo cual es de vital importancia para rastrear las dinámicas sindicales y políticas que explican las diferencias en el gasto público en educación entre los estados, principal objetivo de esta tesis.

En este capítulo se identifica que la configuración del sistema educativo en el último cuarto del siglo XIX, la fragmentación del poder y la debilidad del Estado, así como la concepción de los políticos liberales sobre el papel que debía corresponderle al gobierno federal en la prestación del servicio, sentaron las bases del espacio intergubernamental del sistema educativo nacional y de sus transferencias intergubernamentales.

### **Orígenes del sistema intergubernamental del sector educativo**

Algunos de los principales rasgos del sistema educativo nacional, como su vocación redistributiva tienen su origen en diversas tesis liberales del siglo XIX. La libertad y gratuidad de la educación era concebida como una precondition para forjar una sociedad basada en el mérito, así como una condición necesaria para la protección de las libertades civiles y el ejercicio pleno de los derechos políticos.<sup>71</sup> Sin embargo, no fue sino hasta 1881 cuando se

---

<sup>71</sup> Durante la República Restaurada, algunos estados decidieron adoptar la impartición de educación gratuita y obligatoria siguiendo las disposiciones para el Distrito Federal y los territorios federales sin que esto obedeciera a una práctica generalizada. *Ibid.*, pp. 39-40. El art. 3º constitucional señala que: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación, [...] la educación será laica, [...] se basará en los resultados del progreso científico, luchará

reformó la Constitución para hacer “la enseñanza primaria laica, general, gratuita y obligatoria.”<sup>72</sup>

De igual manera, la postura preponderante de las élites políticas se inclinaba por limitar el papel del gobierno federal en el ámbito educativo. Durante el siglo XIX el grueso de la acción educativa descansó en los esfuerzos de la Iglesia Católica y sus diferentes órdenes monásticas y, en menor medida, en los particulares, en los ayuntamientos –responsables de la mayor parte de la prestación del servicio hasta 1884– y por último en los gobiernos estatales.<sup>73</sup>

Esta realidad quedó plasmada en la Constitución de 1857, donde predominó la postura liberal clásica -predominante en la época- de limitar las facultades en materia educativa del gobierno de la República al entonces Distrito Federal y a los Territorios Federales exclusivamente.<sup>74</sup>

No obstante, de acuerdo con Vázquez, un sector minoritario del constituyente insistió en que las atribuciones en la materia entre los estados y el gobierno federal debían ser concurrentes y, en todo caso, la federación estaba llamada a conducir y coordinar la política educativa. Esta corriente argumentaba que un sistema educativo con el gobierno federal como eje rector representaba una precondition para alcanzar la unidad nacional y hacer realidad el proyecto liberal.<sup>75</sup>

---

contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además [...] será democrática, [...] nacional, contribuirá a la mejor convivencia humana, [...] al aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, a la convicción de interés general de la sociedad, [...] evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.”

<sup>72</sup> Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911*, México, Porrúa, 1983, p. 305.

<sup>73</sup> Alberto Arnaut (a), *Historia de una profesión: maestros de educación primaria en México (1887-1993)*, México, Tesis de Maestría en Ciencia Política del Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, 1993, pp. 6 - 7.

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> La Constitución de 1824 otorgaba originalmente atribuciones concurrentes entre los estados y el gobierno nacional para la prestación del servicio educativo; el Art. 50 facultaba al Congreso para “Promover la ilustración [...] erigiendo uno o más establecimientos [...] sin perjudicar la libertad de las legislaturas estatales para el arreglo de la educación en sus respectivos estados.” Josefina Zoraida Vázquez, “Un siglo de descentralización

Ésta última postura se fortaleció de manera gradual durante el Porfiriato y se dedicó a preparar el camino para concretar la unificación de los sistemas educativos en manos de la federación, misma que se alcanzaría de manera parcial en la década de 1930 como se verá más adelante.<sup>76</sup>

Por su parte, el régimen de Porfirio Díaz se caracterizó por un acelerado proceso de concentración del poder en manos del gobierno nacional. Sin embargo, es de destacar que las iniciativas para centralizar los sistemas educativos estatales o bien, de dotarlo de mayores atribuciones no prosperaron durante este periodo.<sup>77</sup>

Para Vázquez, este es un aspecto revelador de la naturaleza de las relaciones intergubernamentales durante el Porfiriato, atribuible al peso político que mantuvieron los estados durante el periodo; “La imposibilidad de uniformar el contenido de la educación primaria muestra [...] la fuerza que mantuvieron los estados y la exageración que implica atribuirle al régimen la [excesiva] centralización gubernamental.”<sup>78</sup>

A finales de la primera década del siglo XX, el sistema educativo nacional estaba constituido por una colección de aparatos educativos marcados por su heterogeneidad, en el que los subsistemas educativos estatales y municipales gozaban de plena independencia del ámbito federal. Su estructura, extensión y particularidades eran el resultado de un cúmulo de decisiones adoptadas de manera independiente en función de la coyuntura, circunstancias, recursos disponibles y prioridades locales.<sup>79</sup>

---

educativa,” en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e Innovación Educativa en México*, México, 1999, p. 36.

<sup>76</sup> Como ejemplo de lo anterior, la amplia difusión de los métodos del popular pedagogo suizo Enrique C. Rébsamen, hacían hincapié, entre otras cosas, en que el objetivo final de la prestación pública de los servicios educativos era “[...] la unidad nacional, (que) completada en los campos de batalla, necesita imperiosamente, para consolidarse, de la unidad intelectual y moral.” Citado por *Ibid.*, p. 42.

<sup>77</sup> Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>79</sup> Alberto Arnaut (a), *op. cit.*, pp. 6-9.

La mayoría de la población se concentraba en las zonas rurales donde la oferta educativa era prácticamente inexistente, en especial para miles de comunidades aisladas y dispersas. En 1910 el gasto educativo era de apenas 0.3% del PIB<sup>80</sup> y las autoridades carecían de la infraestructura institucional mínima –recursos, personal, capacidad operativa– para alcanzar una cobertura aceptable en las zonas urbanas. Diez años después, en el ocaso de la lucha revolucionaria, dicha cifra ascendía a cerca del 0.8%.<sup>81</sup>

En este contexto y en el marco de la enorme diversidad entre los subsistemas educativos estatales y municipales, destaca un aspecto especialmente relevante en la evolución del espacio intergubernamental del sector: el surgimiento y consolidación de numerosos cuerpos de profesionistas de la educación con un fuerte sentido de identidad regional y profesional. Como lo describe Arnaut, durante la segunda mitad del siglo XIX nacieron múltiples organizaciones docentes de alcance local y regional cuyos propósitos se extendían de un interés meramente pedagógico y profesional, a la defensa de sus derechos e intereses comunes.<sup>82</sup>

Dichos profesionistas, señala Arnaut, veían en la conducción de la política educativa de las entidades un ámbito desde donde la participación política organizada les permitiría influir en la estabilidad de su oficio y en las perspectivas de su carrera docente. Desde entonces, estas organizaciones desplegaban una vocación por asumir la responsabilidad de dirigir el esfuerzo educativo, “[...] una demanda de autarquía, autonomía y monopolio de la profesión,” exacerbada posteriormente por la politización derivada del movimiento revolucionario que las impulsaba a intervenir en la política educativa, en la designación de las

---

<sup>80</sup> Carlos Salinas de Gortari, *México, un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza y Janés, 2000, p. 624.

<sup>81</sup> Carlos Ornelas (a), “La cobertura de la educación básica,” en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un Siglo de educación en México*, México, Fondo de Cultura Económica-CONACULTA, t. I., 1998, p. 111.

<sup>82</sup> Alberto Arnaut (a), *op. cit.*, pp. 16-19.

autoridades del sector, en las decisiones pedagógicas, en la vida política nacional y a “[...] menospreciar las labores educativas y pedagógicas.”<sup>83</sup>

Como se verá más adelante, con los años, y con el impulso centralizador del Estado, la relación laboral entre los docentes y trabajadores de la educación con los gobiernos estatales y el gobierno federal se convertiría en una fuerza determinante en la definición de la evolución, estructura y dinámica de la arena intergubernamental del sector educativo y en la distribución del gasto educativo.

Para 1911, el imperativo de ampliar las atribuciones del gobierno de la República en materia educativa consiguió dar un paso importante con la aprobación de la Ley de Instrucción Rudimentaria. Dicha Ley facultaba al gobierno federal para crear escuelas indígenas rurales en todo el país como una medida de carácter compensatorio y suplementario a la acción educativa de las entidades. Esta disposición representó un precedente importante que expresamente dejaba a salvo las atribuciones de los estados para prestar el servicio, lo que daba cuenta una vez más de su peso político y de su poder de veto en este ámbito.<sup>84</sup>

Posteriormente, durante del conflicto revolucionario se dio otro paso importante a favor de la corriente centralizadora de la educación con la aprobación de la Ley de Alfabetización de 1914, donde se facultaba al gobierno federal para proveer servicios de alfabetización en toda la República.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>84</sup> Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*

<sup>85</sup> Alberto Arnaut (b), *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*, México, El Colegio de México – CIDE, 1998, p. 104.

## El Impulso Centralizador del Gobierno Postrevolucionario

Cuando el impulso centralizador parecía comenzar a tomar forma, al menos en papel, en 1915 el presidente Venustiano Carranza derogó la Ley de Alfabetización y de Instrucción Rudimentaria y descentralizó la responsabilidad de la prestación del servicio educativo a los ayuntamientos.<sup>86</sup>

Asimismo, en la Constitución de 1917 se ratificó la determinación de limitar la acción educativa del gobierno de la República a los territorios federales, señalando a los gobiernos municipales como los responsables de conducir y proveer el servicio educativo en sus jurisdicciones.<sup>87</sup>

Sin embargo, para los sonorenses, élite que detentaba el control de la coalición que resultó victoriosa de la lucha Revolucionaria en la década de 1920, el imperativo de mantener la estabilidad política y consolidar la unidad nacional implicaba fortalecer el poder del gobierno federal en todos los ámbitos de la vida nacional, incluyendo el educativo.<sup>88</sup>

Ampliar las atribuciones del gobierno nacional en materia educativa se convirtió en una importante prioridad. De acuerdo con Loyo, la centralización educativa era percibida como un imperativo para integrar a la nación sobre la base del programa revolucionario. Para José Vasconcelos, uno de los artífices del sistema educativo nacional, la escuela era concebida

---

<sup>86</sup> Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*, p. 48. En buena medida, como resultado de la descentralización, tan sólo en el Distrito Federal, las escuelas públicas pasaron de 711 en 1914 a 319 en 1920. Asimismo, en 1919 las precarias condiciones laborales derivadas de las carencias presupuestales propiciaron el estallamiento de la primera huelga magisterial en el Distrito Federal. Alberto Arnaut (b), *op. cit.*, p. 123.

<sup>87</sup> Leonardo Gómez Navas en Fernando Solana, R. Cardiel y R. Bolaños (coords.), *Historia de la Educación Pública en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2da. ed., 2001, p. 149.

<sup>88</sup> Citado por Engracia Loyo, "El largo camino a la centralización educativa, 1920-1992," en María del Carmen Pardo (coord.), *op. cit.*, p. 51.

como una herramienta indispensable para “incorporar a una población dispersa, heterogénea y aislada” en torno a los valores fundacionales de la Revolución.<sup>89</sup>

El programa impulsado por Vasconcelos se distinguía por su carácter nacionalista, popular, laico, de conciencia mestiza, igualitario, veía a la cultura como un factor de liberación y dignificación y vinculaba a la soberanía e independencia nacional con una educación que, en palabras de Latapí, pretendía ser menos abstracta y más práctica.<sup>90</sup>

Por su parte, Gregorio Torres Quintero, una de las figuras más influyentes en el ámbito educativo de principios del siglo XX y colaborador de Vasconcelos, defendía la centralización educativa argumentando que ésta no era “[...] mala en sí misma; la unidad de autoridad es indispensable por civilizadora en cierto periodo de la historia de los pueblos [...]. La centralización sólo llega a convertirse en obstáculo para el progreso cuando tiende a deprimir la iniciativa local, cuando esta iniciativa ha llegado a su mayor edad, cuando ya es consciente de sí misma, cuando ya siente su dignidad y revela su poder precisamente como feliz resultado y en virtud de una buena centralización.”<sup>91</sup>

No obstante, los esfuerzos por centralizar el servicio educativo enfrentaron la resistencia inicial de los estados, lo que obligó al gobierno federal a avanzar con cautela. De la guerra de facciones que caracterizó a la Revolución Mexicana surgió una nueva clase política que se articuló en torno a la coalición que resultó victoriosa de la lucha armada, cuyos contingentes se atrincheraron en los gobiernos de los estados y en las regiones del país, dispersando una vez más el poder y pulverizando la vida política nacional.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> Pablo Latapí Sarre, “Un Siglo de educación nacional: una sistematización,” en Pablo Latapí Sarre (coord.), *op. cit.*, t. II, pp. 22-26.

<sup>91</sup> Citado por Carlos Mancera Corcuera y Luis Vega García, “Oportunidades y retos del federalismo educativo: el camino recorrido (1992-2000), en SEP, *Memoria del quehacer educativo (1995-2000)*, México, SEP, 2000, p. 47.

<sup>92</sup> Luis Medina Peña, *Hacia el Nuevo Estado, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

El primer paso consistió en retomar el proyecto esbozado en la Ley de Instrucción Rudimentaria de 1911, aunque bajo un fundamento legal endeble. De acuerdo con Engracia Loyo, el gobierno de Obregón argumentó que la constitucionalidad de dicha ley se fundaba en el hecho de que “[...] la concurrencia [en la prestación del servicio educativo] entre los órdenes federal y local era tácita al no otorgarle explícitamente facultades educativas a ninguno de los dos [órdenes de gobierno].”<sup>93</sup>

Por su parte, uno de los principales argumentos de los estados en contra de la expansión de la acción educativa del gobierno federal era precisamente de carácter constitucional, señalando que de conformidad con el artículo 124, la cláusula residual estipulaba que las entidades eran las únicas facultadas para proveer el servicio educativo en sus territorios al no conferir expresamente atribuciones en la materia al gobierno federal.<sup>94</sup>

Finalmente, después de décadas de maduración, en 1921 se dio un paso decisivo en la evolución del sistema educativo nacional y de su arena de relaciones intergubernamentales. Bajo la bandera de la educación rural y la consolidación de las conquistas sociales y culturales de la Revolución, el Constituyente Permanente aprobó una reforma constitucional para dotar de facultades concurrentes a la federación para la prestación de los servicios educativos y se creó la Secretaría de Educación Pública (SEP). Para Arnaut, la reforma amplió de manera irreversible el papel del gobierno federal en el ámbito educativo, otorgándole al Congreso de la Unión atribuciones para el establecimiento de “[...] escuelas en todo el territorio nacional sin menoscabo de las facultades de los estados.”<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Engracia Loyo, *op. cit.*, p. 49.

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> Alberto Arnaut (b), *op. cit.*, p. 162.

No obstante, en un inicio el gobierno nacional siguió siendo cuidadoso en reconocer el poder de veto de las entidades, asegurándoles además que la acción educativa federal se pondría en marcha sin menoscabo de sus facultades y se limitaría exclusivamente a la acción compensatoria en las zonas rurales, donde la presencia de los sistemas educativos locales era marginal.<sup>96</sup>

Hasta entonces, los estados habían ejercido de manera independiente sus atribuciones en materia educativa. Con la reforma al artículo 73 constitucional y la expansión de los servicios educativos federales en los estados, la arena intergubernamental del sector comenzó a cobrar vida, articulándose inicialmente en torno a la coordinación entre niveles de gobierno para todo lo relacionado con la apertura y operación de las escuelas rurales federales en las entidades.<sup>97</sup>

Uno de los aspectos a destacar de esta reforma fue el compromiso del gobierno de Obregón para poner en marcha el primer programa de transferencias intergubernamentales del sector educativo en las negociaciones con los estados. El ofrecimiento consistió en hacer llegar recursos federales a las entidades con base en un sistema de transferencias con una estructura financiera fija, que según Loyo “sería proporcional a su población analfabeta, [y estarían] destinados a la creación y fomento de escuelas rurales, industriales, para adultos, normales regionales, centros culturales, o [...] para el pago de maestros.”<sup>98</sup> Transferencias que presumiblemente motivaron intercambios, negociaciones, la formalización de convenios y ejercicios de concertación entre las autoridades federales y estatales y que fueron

---

<sup>96</sup> Alberto Arnaut (b), *op. cit.*

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> Engracia Loyo, *op. cit.*, p. 51.

institucionalizando la operación de la arena intergubernamental sentando precedentes importantes para la distribución del gasto educativo.

Durante la década de los veinte el esfuerzo educativo de los tres niveles de gobierno alcanzó una importante tasa de crecimiento. Por su parte, el gobierno federal se enfocó en extender su oferta educativa en las zonas rurales, donde se concentraba la mayor parte de la demanda, reclutando maestros y abriendo escuelas en todo el país.<sup>99</sup>

De 1924 a 1928 las escuelas rurales federales crecieron 330% (pasando de 1,044 a 3,459), lo que supuso un incremento importante del gasto educativo, que pasó a representar 26.3% del presupuesto federal desde 8.85% en un periodo de cuatro años.<sup>100</sup> Según Noriega, a partir de 1925, los recursos destinados al sector educativo se incrementarían en 6.28% anual durante los próximos treinta años, periodo en el que la matrícula de educación primaria aumentó de uno a cuatro millones de alumnos.<sup>101</sup>

Paralelamente, el gobierno federal se dio a la tarea de persuadir a los estados para que le cedieran de manera total o parcial el control sobre sus sistemas educativos. Esta iniciativa comenzó a prosperar en la medida en la que se afianzaba el peso político y financiero del gobierno de la República. En un inicio, estos intentos rindieron frutos escasos. No obstante, según Loyo, el impacto de la crisis de 1929 ejerció fuertes presiones en las finanzas públicas estatales y fue lo que marcó el inicio del declive y estancamiento de la expansión los servicios educativos financiados por las entidades federativas.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> Carlos Ornelas (b), *El sistema educativo mexicano; la transición de fin de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica – CIDE – NAFINSA, 1996, p. 248.

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> Margarita Noriega, “El financiamiento de la educación: su historia y su estudio,” en Pablo Latapí Sarre (coord.), *op. cit.*, t. I, p. 359.

<sup>102</sup> En 1929 los espacios educativos de sostenimiento estatal y municipal duplicaban con 9,943 a los 4,076 centros educativos federales. Engracia Loyo, *op. cit.*, p.52.

Al mismo tiempo, la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) ese mismo año daba cuenta del progresivo reposicionamiento del gobierno central como eje de la vida política nacional. Cuatro años más tarde, la federación absorbió los sistemas educativos estatales de Chihuahua, Zacatecas, Guerrero, Nayarit, Querétaro, Morelos, Tlaxcala, Coahuila, Colima y en 1935 los de Oaxaca, Tabasco y Tamaulipas.<sup>103</sup>

Asimismo, el gobierno federal consiguió firmar convenios con otras entidades, que oscilaban entre la coordinación operativa y la transferencia de recursos, al control técnico, administrativo y a la cesión de prerrogativas para “[...] nombrar o remover personal, dirigir la labor cultural y escoger los lugares donde debían de fundarse las escuelas.”<sup>104</sup>

Según Arnaut, a una década de la creación de la SEP la centralización educativa continuaba siendo un imperativo para el proyecto revolucionario: “[...] el régimen se disponía a federalizar [entendida como centralizar] la educación primaria con el fin de convertir al sistema educativo en uno de sus principales resortes de centralización política y radicalización de las reformas sociales en el frente ideológico, agrario y obrero.”<sup>105</sup>

La creación de miles de escuelas, normales y misiones culturales en las zonas rurales, posteriormente articuladas en torno a la cooperativa, la reforma agraria, el banco ejidal, los servicios de salud y la productividad agrícola, le daban un carácter estratégico a la centralización educativa; en palabras de Alberto Arnaut, “[...] el trabajo de los maestros rurales tenía un carácter secundariamente docente –enseñar a leer, escribir y contar– y predominantemente social y político: incorporar a los campesinos e indígenas a la vida nacional y contribuir a organizar a las comunidades para mejorar su higiene, las formas de

---

<sup>103</sup> *Ibid.*, pp. 55-56.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>105</sup> Alberto Arnaut (b), *op. cit.*, p. 199.

producción y comercialización de sus productos, sus sistemas de comunicación y transporte, etc.”<sup>106</sup> Esto tendría un impacto importante en la distribución del gasto educativo y en el papel de las agrupaciones sindicales del magisterio, en especial del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) más adelante, y que lo convirtió en un aliado indispensable del régimen.<sup>107</sup>

Para Arnaut, los cimientos del sistema educativo nacional y del predominio del gobierno federal en el ámbito intergubernamental del sector terminaron consolidándose durante la década de los treinta. En 1934 se dio un paso decisivo en la cruzada por la unificación de los planes y programas educativos iniciada por Vasconcelos catorce años atrás. Todavía en 1934 el Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario (PNR) estipulaba que el partido no pretendía “la federalización de la enseñanza ni su centralización o control por el gobierno federal en la Ciudad de México, ni relevar a los estados y municipios de sus atribuciones en el ramo educativo.”<sup>108</sup>

Finalmente, ese mismo año y después de un largo camino, se facultó al Congreso de la Unión para unificar y coordinar la educación en toda la República, distribuir la función educativa y fijar las aportaciones financieras entre los tres niveles de gobierno. Asimismo, por medio de una reforma al artículo 73 constitucional, se le dotó de atribuciones para “formular planes de estudio, programas y métodos de enseñanza [...]” para todo el sistema educativo nacional por conducto del ejecutivo federal.”<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> Alberto Arnaut (a), *op. cit.*, p. 54.

<sup>107</sup> Alberto Arnaut (a), *op. cit.*

<sup>108</sup> SEP (a), *La Educación Pública en México*, México, SEP, 1928, t I, p. 478; citado por Alberto Arnaut (a), *op. cit.*, p. 54.

<sup>109</sup> Engracia Loyo, *op. cit.*, p. 54.

## **Fragmentación del Espacio Intergubernamental del Sector Educativo**

Un factor determinante en definición de la estructura de los vínculos intergubernamentales y la distribución del gasto educativo fue el hecho de que dos terceras partes de las entidades federativas mantuvieron el control de sus servicios educativos pese a los esfuerzos reiterados del gobierno de la República por absorberlos.<sup>110</sup>

Los sistemas de sostenimiento estatal que no fueron cedidos a la federación, cada uno con distintos niveles de cobertura, docentes –y su amplio universo de perfiles profesionales, tabuladores y prestaciones– así como sus organizaciones magisteriales locales y regionales, continuaron cohabitando con el sistema federal buscando sobrevivir a los embates centralizadores del gobierno de la República.<sup>111</sup> Esto dio lugar a una importante heterogeneidad en la composición y tamaño relativo de los subsistemas federal y estatal en cada entidad federativa y, en consecuencia, al esfuerzo presupuestal de ambos niveles de gobierno en su financiamiento.

Aunado a lo anterior, las particularidades geográficas, políticas y demográficas de cada entidad, requerían que la SEP coordinara por separado y de manera individual con cada uno de los estados los asuntos relacionados con la operación de los servicios federales, aquellos acordados en lo individual por medio de convenios diversos, así como aquellos relativos a su papel como instancia normativa en materia educativa para todo el sistema educativo nacional.

En consecuencia, la estructura de relaciones intergubernamentales del sector se fragmentó necesariamente en arenas individualizadas entre el gobierno federal y cada uno de los estados.

---

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> Alberto Arnaut (a), *op. cit.*

Esta configuración, preferida por la SEP, reforzaba el dominio del gobierno de la República sobre la dinámica intergubernamental al desmontar el frente común con el que las entidades se habían resistido al impulso centralizador, al establecer relaciones de carácter estrictamente bilateral con cada una de ellas.

Dicha estructura se formalizó por medio de los múltiples convenios entre el gobierno federal y cada uno de los estados para la coordinación de asuntos diversos, como lo fue la cesión de responsabilidades en materia educativa en favor de la SEP.<sup>112</sup>

Como se señaló líneas arriba, un aspecto a destacar en este proceso radica en el hecho de que algunos estados retuvieron el control de manera parcial o total de sus servicios educativos. Esta realidad hace hincapié en la necesidad de identificar la existencia de puntos de veto que lograron mitigar o detener la presión del gobierno federal por hacerse del control de los servicios estatales. En cada una de estas entidades, factores reales de poder fueron capaces de asegurar la supervivencia de los servicios locales, lo que explica una parte de las razones por las cuales algunos gobiernos estatales siguieron destinando cantidades importantes de sus propios presupuestos al financiamiento de los servicios.

### **Consolidación de la Arena Intergubernamental**

La consolidación del gobierno federal como eje de la política educativa del país y actor dominante del espacio intergubernamental del sector, fue una expresión más del proceso de centralización de la vida política nacional iniciado a principios de los años veinte. Este impulso centralizador se extendió a todos los ámbitos de la actividad gubernamental y política.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> Engracia Loyo, *op. cit.*

<sup>113</sup> Luis Medina Peña, *op. cit.*

Los cimientos del sistema político postrevolucionario descansaron sobre un arreglo corporativo que se extendió progresivamente a lo largo de los sectores público y privado y a través de todos los estratos de la sociedad. A cambio de apoyo político amplio e incondicional, el régimen intercambió estabilidad, así como concesiones y beneficios que eran objeto de constantes renegociaciones. El eje de este sistema político era la Presidencia de la República y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), instancia que articuló el pacto corporativo entre el Estado y los sectores obrero, campesino, la burocracia y otros grupos de la sociedad mexicana, incluyendo a los empresarios, profesionistas y a las clases medias.<sup>114</sup>

La concentración del poder en manos de la Presidencia de la República fue resultado de un sofisticado mecanismo de intercambio político. Su resultado fue la subordinación efectiva de los poderes legislativo y judicial, las fuerzas armadas, los líderes sindicales, sociales y empresariales y la centralización del poder de los gobernadores. Esta subordinación, como ya se apuntó, distó mucho de ser enteramente vertical y monolítica en sintonía con el mito de la presidencia omnipotente del régimen postrevolucionario.<sup>115</sup>

El éxito de esta relación corporativa dependió de la capacidad del régimen para refrendarla y profundizarla y de los distintos actores y corporaciones para renegociarla y actualizarla. Esto se tradujo en un delicado equilibrio con límites a la disposición de las partes para tolerar limitaciones en la búsqueda y protección de sus intereses en el marco de los esfuerzos del presidente de la República y de su partido para garantizar la supervivencia, estabilidad y reproducción de todo el sistema. Esto obligó a afianzar los mecanismos de

---

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> En caso de que los múltiples mecanismos de intercambio y control de los procesos electorales, legales o administrativos no fueran suficientes, siempre se podía recurrir al ostracismo y para los opositores decididos, a la suspensión arbitraria de los derechos individuales y al uso de la violencia selectiva. Todos ellos instrumentos considerados como legítimos por el régimen frente al imperativo de conservar la estabilidad política y la paz social. Véase Enrique Krauze, *La Presidencia Imperial, ascenso y caída del sistema político mexicano*, México, Tusquets, 1997.

intercambio, ensanchándolos y formalizándolos por medio de diversas instituciones e instrumentos, tanto informales como formales que buscaron institucionalizarlos: como la legislación laboral, el código fiscal y los sistemas de seguridad social, entre otros.<sup>116</sup>

Lo anterior, ayuda a explicar la aparente contradicción entre la supervivencia de una buena parte de los subsistemas de educación estatales frente al embate centralizador y, al mismo tiempo, su subordinación efectiva a la rectoría del sistema educativo nacional por parte del gobierno federal. Esta tensión no desapareció a lo largo de las décadas de hegemonía del régimen postrevolucionario, se mantuvo latente, y como se verá más adelante, su administración comenzó a volverse cada vez más problemática después de la reforma de 1992.

En este contexto, las reformas educativas de la década de los treinta subordinaron la acción educativa de las entidades al gobierno federal de manera irreversible. A partir de entonces, la arena intergubernamental evolucionó aceleradamente hacia la consolidación de una estructura dominada por el centro. Crecientemente, los estados tenían poco que negociar y en contraste, muchas normas y disposiciones que acatar.<sup>117</sup>

Paralelamente, la extensión y cobertura del sistema educativo federal se amplió de manera constante a lo largo del país, primordialmente en las áreas rurales, pero también en las zonas urbanas. Como se señaló líneas arriba, a partir de los años treinta los servicios estatales se estancaron, y en todo caso, su ritmo de crecimiento mostró un comportamiento heterogéneo, manteniendo a las zonas urbanas como principales zonas de atención.<sup>118</sup>

Progresivamente, las entidades federativas contaban con pocos incentivos para incrementar su inversión en educación básica frente a la creciente presencia de la acción

---

<sup>116</sup> Ver Soledad Loaeza Tovar, *El Partido Acción Nacional la larga marcha 1939-1994, oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

<sup>117</sup> Victoria E. Rodríguez, *op. cit.*, p. 55.

<sup>118</sup> Alberto Arnaut (b), *op. cit.*

educativa del gobierno de la República.<sup>119</sup> Esto permitió que los estados quedaran en libertad de destinar recursos hacia otros rubros. En los hechos, la expansión de los servicios federales representó una transferencia no condicionada, que como se señaló en el capítulo anterior, tuvo como consecuencia la de liberar a los estados de la carga financiera de atender la totalidad de demanda educativa en sus entidades.

### **El papel del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación**

Las élites políticas locales integraron la primera línea de resistencia frente a los intentos del gobierno nacional para hacerse del control de los sistemas educativos estatales. Resistencia que fue doblegada de manera gradual en la medida en que la centralización de la vida política nacional entró en una etapa de consolidación.<sup>120</sup>

Esta resistencia casi siempre estuvo acompañada por el respaldo de asociaciones magisteriales de carácter profesional y pedagógico de carácter local y regional, instancias que transitaron de manera gradual hacia organizaciones sindicales con un fuerte sentido de identidad local y profesional.<sup>121</sup>

Con el tiempo, estas organizaciones magisteriales locales que lograron sobrevivir se convertirían en el principal freno a la centralización de los sistemas educativos estatales más desarrollados en sustitución del veto que históricamente habían ejercido otras élites políticas locales. Su subsistencia como secciones estatales del SNTE -con la excepción del Sindicato de Maestros del Estado de México- constituye un componente vital para entender la evolución

---

<sup>119</sup> Engracia Loyo. *op. cit.*, p. 52.

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> Alberto Arnaut (a), *op. cit.*

del espacio intergubernamental del sector, así como las disparidades en la distribución del financiamiento entre entidades federativas.

Décadas más tarde, después de la descentralización de los servicios federales en 1992, estas organizaciones adquirirían cada vez mayor peso político al grado tal que impedirían la fusión de los subsistemas federales recién transferidos con los de sostenimiento estatal.

Al mismo tiempo, el proceso de centralización de una parte de los sistemas educativos estatales, y principalmente, la expansión de la oferta federal en las entidades dotó de unidad patronal a un número creciente de maestros (y de organizaciones magisteriales), convirtiéndolos en un importante aliado en la cruzada por la centralización de los servicios educativos en la gran mayoría de los estados.<sup>122</sup>

Las organizaciones sindicales -formadas en su mayoría por maestros rurales- sometieron, desplazaron, o redefinieron a la mayoría de las asociaciones pedagógicas tradicionales de los docentes locales, mermando y conteniendo su influencia y la de los gobiernos estatales, al momento en que desde el centro se incentivaba su agrupación en sindicatos nacionales. En palabras de Arnaut, “[...] sindicalizar era subordinar de un modo centralizado a los contingentes de maestros estatales que (con anterioridad) servían de respaldo al poder político de las elites locales.” En la gran mayoría de los casos y en especial después de la gran depresión de 1929, el gobierno federal ofrecía ventajas considerables para los maestros en la forma de mejores salarios y prestaciones, pagaba la nómina con menos retrasos y ofrecía movilidad interestatal.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Alberto Arnaut (c), “La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación,” en María del Carmen Pardo (coord.), *op. cit.*, p. 66.

<sup>123</sup> *Ibid.*

Durante los años treinta, la política sindical se convirtió en una fuente importante de poder. El Estado se dio a la tarea de promover la creación de agrupaciones sindicales con vocación nacional capaces de encauzar verticalmente la participación política.<sup>124</sup> Una muestra de lo anterior fue la emisión del Estatuto Jurídico para los Trabajadores de los Poderes de la Unión en 1938, con lo que se incentivó la formación de sindicatos únicos del gran universo de organizaciones sindicales del sector público, con el objeto de facilitar el control de la participación política de los burócratas y afianzar su integración corporativa.

Esta estrategia se extendió a diversas disposiciones emitidas por las entidades federativas y eventualmente culminó con la consolidación de los sindicatos únicos en todos los niveles de gobierno y en las distintas unidades de la administración pública federal.

En ese sentido, la fundación del SNTE en 1943 fue resultado de un proceso complejo de integración de diversos sindicatos magisteriales. Como ya se señaló, algunos de ellos de carácter estatal, se integraron al SNTE en secciones distintas a las que agruparon a los contingentes de docentes federales en los estados.<sup>125</sup>

El SNTE nació como un importante agente en la relación corporativa entre el Estado y la sociedad. Relación que quedó consagrada en múltiples disposiciones de carácter legal, incluyendo las condiciones generales de trabajo de la SEP, el sistema escalafonario y en una

---

<sup>124</sup> Hecho que se concretó con la sustitución en 1938 del PNR –aglutinado en torno a las élites locales ligadas al callismo– por el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), formalizando la naturaleza corporativa del sistema político. El PRM al igual que su sucesor –el Partido Revolucionario Institucional (PRI)– combinó su estructura territorial original con una sectorial, similar a la de los frentes progresistas de la época. Ver Luis Medina Peña, *op. cit.*

<sup>125</sup> A fines de la década de los treinta el liderazgo magisterial era disputado por cuatro organizaciones sindicales de carácter nacional: la Confederación Mexicana de Maestros (CMM), la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la Federación Mexicana de Trabajadores de la Educación (FMTE), y el Sindicato de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana (STERM). Alberto Arnaut (b), *op. cit.*, p. 84.

variedad de reglamentos, acuerdos administrativos y convenios que regularon las relaciones laborales entre el Estado y el SNTE.<sup>126</sup>

Desplegado por todo el país, el aparato educativo federal constituyó una importante fuente de poder centrado en la integración nacional y a la configuración de un sistema político centralizado. Arnaut menciona como “[...] los maestros fueron los primeros y por mucho tiempo los únicos agentes gubernamentales que tuvieron contacto con los campesinos y los habitantes de las aldeas, rancherías, y ciudades pequeñas,” fungiendo como “educadores del Estado, organizadores y gestores de los campesinos, jornaleros y obreros de todo el país, así como difusores del programa de la revolución [...]”<sup>127</sup>

De manera no menos importante, como parte total del pacto corporativo, los cuadros dirigentes de las organizaciones sindicales obtenían importantes dividendos económicos y políticos a cambio de garantizar la disciplina de sus agremiados y su apoyo incondicional al régimen, respaldo que se expresaba en varias dimensiones, entre otras la electoral.<sup>128</sup>

Asimismo, además del monopolio legal de la representación laboral apuntalada por la cláusula de exclusión de las condiciones generales de trabajo, las élites sindicales ejercían un control absoluto de las cuotas sindicales y de múltiples prerrogativas. De igual manera, en el caso del SNTE disponían de la asignación del 50% de las plazas y horas de clase, tanto de nueva creación como de las vacantes, y de su totalidad en distintas regiones.<sup>129</sup>

El peso político que logró adquirir el SNTE también obedeció a la importancia que el régimen le dio a la naturaleza de su función, especialmente a la de carácter electoral.<sup>130</sup> El

---

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> Alberto Arnaut (b), *op. cit.*, p. 32.

<sup>128</sup> Ilán Bizberg, *Estado y Sindicalismo en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, pp. 117-128.

<sup>129</sup> Ricardo Raphael de la Madrid, *Los socios de Elba Esther*, México, Planeta, 2007.

<sup>130</sup> Joe Foweraker, *Popular Mobilization in Mexico, The Teachers' Movement 1977-1987*, NY, Cambridge University Press, 1993, p. 1.

control de la participación política y el dominio de la vida profesional del magisterio descansaban formalmente en los mecanismos que le garantizaba el Estatuto Jurídico, la cláusula de exclusión, los reglamentos de condiciones de trabajo y de escalafón de la SEP, en su estructura centralizada, en la concentración de la representación en su Comité Ejecutivo Nacional (CEN), la expansión centralizada de la educación básica y el estancamiento de la acción educativa local.<sup>131</sup>

Desde la década de los veinte, el magisterio se hizo del control de instancias al interior de las burocracias educativas, así como de otras posiciones de autoridad de carácter estratégico, como lo son las plazas de director de escuela y, posteriormente, de las de supervisor de zona y jefe de sector. Esto le permitió mantener el control de los trabajadores de la educación, asegurando su disciplina y lealtad al régimen por medio de “[...] permisos o licencias con goce de sueldo, expedición de constancias de servicio, recomendaciones y promociones escalafonarias, cambios de adscripción, otorgamiento de dobles plazas, el perdón de faltas en el servicio,” y adicionalmente, y el ofrecimiento de posiciones políticas para las elites sindicales tanto al interior del sindicato como fuera del mismo.<sup>132</sup>

Un aspecto que destaca en el arreglo corporativo con el magisterio consistió en que este intercambio de beneficios por respaldo al régimen se extendía también a todos los trabajadores sindicalizados a manera de incentivos diversos y eficaces, como la inamovilidad en el trabajo y un paquete de prestaciones amplio y en constante crecimiento.

---

<sup>131</sup> Asimismo, se garantizó que el SNTE compartiera la mitad de la Comisión Mixta de Escalafón con la SEP. El sindicato tenía el derecho de asignación de 50% de las plazas de nueva creación, aunque como ya se señaló, en la práctica intervenía en casi todas. Alberto Arnaut (d), “Los maestros de educación primaria en el siglo XX,” en Pablo Latapí Sarre (coord.), *op. cit.*, p. 209.

<sup>132</sup> Alberto Arnaut (c), *op. cit.*, p. 65.

Estos instrumentos permitieron a las élites sindicales subordinar de manera vertical y disciplinar a posibles disidentes. Disciplina que, en el último de los casos, era reforzada con el recurso de paralizar la carrera docente, cambios de adscripción a zonas alejadas y en ocasiones el uso de violencia selectiva o de su amenaza. En palabras de Arnaut, “El magisterio ha ganado seguridad en el empleo –su inamovilidad, pero su movilidad ascendente se halla sometida a una servidumbre [...].”<sup>133</sup>

El SNTE, señala Arnaut, nació reclamando “[...] como suya la historia del magisterio y la revolución en todas sus vertientes: la agraria, la indigenista, la laboral, la nacionalista, y la cívico-liberal. Y lo puede hacer porque, en efecto, los maestros estuvieron en todo eso; fueron revolucionarios, agraristas, nacionalistas, sindicalistas, médicos, camineros, oradores y a veces casi sacerdotes de los pueblos más aislados del país, y después de la revolución lo siguieron siendo en su nombre.”<sup>134</sup>

Como titular del monopolio de la representación laboral de los trabajadores de la educación, el sindicato inauguró una nueva dinámica en la relación laboral entre los docentes pertenecientes a los subsistemas estatales y sus patrones, los gobiernos de las entidades federativas. Este hecho tuvo consecuencias importantes para las finanzas de los estados y el gasto educativo como se verá más adelante.

Uno de los rasgos dominantes de esta relación se cimentó en la amplia diversidad en las condiciones de trabajo de los docentes y trabajadores de la educación de sostenimientos estatal, que difería de las condiciones de trabajo de los contingentes federales desplegados en las entidades y de otras jurisdicciones. Esta realidad era determinante para la definición de los

---

<sup>133</sup> Alberto Arnaut (d), *op. cit.*, p. 215.

<sup>134</sup> Alberto Arnaut (a), *op. cit.*, p. 32.

intereses y objetivos particulares en materia laboral que se trasladaban a los pliegos petitorios y a la mesa de la negociación salarial cada año con los gobiernos de los estados.

Por su parte el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE, se reservó el control de aspectos de especial importancia derivados de la relación laboral entre los docentes estatales y los gobiernos de los estados, como la negociación de los incrementos al sueldo base. Este rubro se negociaba directamente entre la SEP y el SNTE para todos los trabajadores de la educación sin la participación de los estados, tanto de sostenimiento estatal como federal transferido (descentralizado), muestra de la subordinación de las entidades a la rectoría del gobierno federal y de la verticalidad del espacio intergubernamental que adquirió el sector.

Adicionalmente, derivado de la heterogeneidad de condiciones laborales entre los subsistemas estatales, el CEN del SNTE encabezaba las negociaciones con los gobiernos de las entidades en lo relativo al paquete de prestaciones financiado a nivel local, después de o paralelamente a la negociación del sueldo base con la SEP. Esta intervención le permitió reforzar el predominio de sus órganos de dirección nacional en los estados, así como canalizar y afianzar su control sobre las peticiones del personal de base en las entidades.

El CEN ayudaba a contener las demandas de las secciones estatales y evitar ampliar aún más las disparidades entre los docentes federales y estatales.<sup>135</sup> Esto permitió acortar las diferencias entre el magisterio local y el nacional con el paso de los años, permaneciendo latentes hasta que volvieran a ensancharse después de la descentralización de 1992.

Por otra parte, el peso político del sindicato colocaba en amplia desventaja a los gobiernos de las entidades en la negociación de múltiples asuntos derivados de la relación laboral con los docentes estatales.

---

<sup>135</sup> Alberto Arnaut (c), *op. cit.*, p. 66.

La presencia del SNTE y su peso dominante en el sector educativo ejerció una importante influencia sobre la arena intergubernamental, particularmente en la estructura de los vínculos entre la SEP y los estados que mantuvieron sus subsistemas educativos. De manera más general, sentaría importantes precedentes para los procesos de reconfiguración de los espacios intergubernamentales individualizados entre el gobierno federal y los estados después de la reforma educativa de 1992.

Por su parte, la SEP se aseguró de que los vínculos intergubernamentales del sector permanecieran estrictamente bilaterales: entre el SNTE y los gobiernos de las entidades, entre éstas últimas y el gobierno federal, y entre la SEP y el CEN del SNTE. Esto reforzó la individualización de los espacios intergubernamentales con cada entidad federativa, afianzó su verticalidad, relegó aún más el papel de las entidades y le permitió a la SEP limitar el desgaste directo derivado de las negociaciones en materia laboral entre el SNTE y los estados en lo relativo a los subsistemas educativos locales.

De acuerdo con Arnaut, desde la década de los cuarenta, la relación entre la SEP y el SNTE aisló al sistema educativo de cualquier injerencia ajena al sector; “[...] el sindicato se ha convertido en prácticamente el único interlocutor del gobierno en asuntos que competen a toda la sociedad [...].”<sup>136</sup>

Su peso sobre la estructura de la SEP y su dominio del sistema educativo hacían que la definición de las políticas del sector y las cuestiones técnico-pedagógicas se trasladaran al ámbito sindical y laboral. El sindicato esgrimía el pretexto de llevar “[...] el debate de la democratización al terreno de las decisiones técnicas y administrativas y el análisis pedagógico y educativo, olvidando que la democracia es un asunto que compete a la vida sindical, y no a

---

<sup>136</sup> Alberto Arnaut (c), *op. cit.*, p. 72.

la relación laboral [...].”<sup>137</sup> De acuerdo con Pablo Latapí, “[...] toda decisión importante [...], aunque sea de carácter técnico, administrativo, o político tiene que ser previamente consultada, si no consensuada, con el sindicato, so pena de incurrir en conflictos laborales enconados.”<sup>138</sup>

Las consecuencias de la complicada relación entre la SEP y el SNTE, y las dificultades administrativas y técnicas derivadas de la expansión centralizada del sistema educativo federal, resultaron en agudos problemas de gobernabilidad en el sector: la ampliación de los servicios había rebasado la capacidad de seguimiento y control de la SEP, relegaba la calidad, ahogaba la innovación, duplicaba funciones, derrochaba recursos en administración, promovía deficiencias en el flujo de comunicación, incentivaba el abandono del esfuerzo educativo por parte de los estados, olvidó por completo a los municipios, menospreciaba la participación social, propiciaba programas educativos que ignoraban las diferencias geográficas y, sobre todo, hacía más difícil ejercer un control real sobre los docentes, responsables de la tarea educativa.<sup>139</sup>

En sus memorias, Jaime Torres Bodet da cuenta de la erosión de la capacidad de control de la SEP sobre el sistema educativo nacional, “[...] En 1921, Vasconcelos pugnó por federalizar la enseñanza. En 1943, imaginé candorosamente que la firme unidad sindical de los profesores contribuiría a mejorar la federalización [centralización] ideada por Vasconcelos. Pero, en 1958, me daba cuenta de que, desde el punto de vista administrativo, la federalización no era recomendable en los términos concebidos [por Vasconcelos]. Por otra parte, la unificación sindical no parecía favorecer de manera muy positiva a la calidad del trabajo docente de los maestros. Habíamos perdido contacto con la realidad de millares de escuelas

---

<sup>137</sup> Alberto Arnaut (d), *op. cit.*, p. 215.

<sup>138</sup> Pablo Latapí Sarre (b), “Las perspectivas hacia el siglo XXI,” en Pablo Latapí Sarre (coord.), *op. cit.*, p. 426.

<sup>139</sup> Alberto Arnaut (a), *op. cit.*, p. 23.

[...]. Nuestros informantes eran inspectores que, como socios activos del sindicato, encubrían [...] a los maestros, pues no ignoraban que les sería, a la larga, más provechosa que la estimación de sus superiores.”<sup>140</sup>

De 1921 a 1950 la matrícula se incrementó 350%. Desde entonces, el gasto corriente absorbía poco más del 90% de los recursos destinados al sistema educativo.<sup>141</sup>

Según Alberto Arnaut, la política de expansión de la cobertura “significaba para los maestros mayores oportunidades de empleo y de movilidad, y para la dirigencia sindical, una mayor disponibilidad de recursos y premios (plazas, cambios de adscripción y ascensos escalafonarios).”<sup>142</sup> Con frecuencia, la apertura de escuelas y asignación de plazas respondía más a presiones políticas que a las necesidades educativas, lo que fue determinante para que con el paso del tiempo se fuera configurando una estructura presupuestal con un componente predominantemente inercial.<sup>143</sup>

La preocupación por la calidad de la educación emergió por primera vez con mayor claridad en la Conferencia Nacional de Educación Primaria celebrada en 1952. Sin embargo, de 1950 a 1970 la expansión de la cobertura continuó siendo la prioridad de la política educativa, lo que incidió en que en veinte años el promedio de escolaridad pasara de 2 a 3.8 años. Asimismo, de 1950 a 1970 la matrícula se incrementó en 300% pasando de 2'997'054 a 9'248'190 alumnos y al mismo tiempo el magisterio federal aumentó de 35'000 a 316'734, lo que significó un crecimiento de 900%. Como contrapartida a dicho esfuerzo, el porcentaje del

---

<sup>140</sup> Citado por *Ibid.*

<sup>141</sup> Carlos Ornelas (b), *op. cit.*, p. 211.

<sup>142</sup> Alberto Arnaut (a), *op. cit.*, p. 219.

<sup>143</sup> Engracia Loyo, *op. cit.*, p. 61; Sylvia Schmelkes, “La educación básica,” en Pablo Latapí Sarre (coord.), *op. cit.*, p. 181; Carlos Ornelas (b), *op. cit.*, p. 253 y Margarita Noriega, *op. cit.*, p. 364.

gasto educativo federal como porcentaje del PIB -excluyendo el gasto de los particulares- pasó de 1% en 1936 a 1.9% en 1970.<sup>144</sup>

Para entonces, de acuerdo con Pardo, la capacidad institucional de la SEP se había deteriorado hasta el “grado del anquilosamiento.”<sup>145</sup>

En 1959, en el marco del Plan de Once Años se pusieron en marcha medidas para uniformar la enseñanza, mejorar su calidad y reducir la desigualdad en el acceso a la educación básica, iniciativas que reaparecerían más tarde en propuestas de reforma posteriores.<sup>146</sup> Por medio de este esfuerzo se buscó mejorar la programación de la expansión de primarias y escuelas normales para atender a la demanda educativa a mediano plazo, se comenzaron a distribuir libros de texto gratuitos y se introdujo una importante reforma curricular.<sup>147</sup>

El vertiginoso crecimiento del aparato educativo creó un falso sentido de flexibilidad que postergó la introducción de reformas de gran calado. La rigidez estructural del sector y las tensiones entre la SEP y el SNTE comenzaron a aflorar conforme la pirámide salarial y profesional del magisterio se achataba en la década de los setenta, en la medida en que el crecimiento del sector se estancó y el salario real de los maestros se redujo en la década posterior.<sup>148</sup>

A la par de la dinámica demográfica del país, los maestros se fueron urbanizando y se hizo más difícil conseguir que se arraigaran en las zonas rurales. La elevada cobertura en las ciudades dejaba márgenes escasos para la movilidad escalafonaria, lo que aunado a la

---

<sup>144</sup> Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.*, p. 624.

<sup>145</sup> María del Carmen Pardo (a), “Estudio Preliminar,” en María del Carmen Pardo (coord.), *op. cit.*, p. 24.

<sup>146</sup> Elisa Bonilla, “Reforma y calidad de la educación básica: el papel del currículo y de los materiales didácticos en la adquisición de las competencias básicas,” en SEP, *op. cit.*, p. 95.

<sup>147</sup> De acuerdo con Arnaut, “[...] los libros de texto han constituido el principal –y a veces el único material de apoyo de actualización para miles de maestros que desempeñan sus labores en las comunidades más marginadas, dispersas, y aisladas del país”. Alberto Arnaut (f), *Balance del proyecto principal de la educación de la UNESCO en México (1980-2000)*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2000 (mimeo.), p. 4.

<sup>148</sup> Alberto Arnaut (c), *op. cit.*, p. 73.

sobreoferta de maestros -resultado del crecimiento anárquico de la matrícula en las normales- comenzó a ejercer presiones importantes sobre la dirigencia sindical, haciéndola adoptar una actitud de mayor beligerancia hacia las autoridades educativas.<sup>149</sup>

En 1972 con el apoyo del presidente Echeverría, la dirigencia del SNTE fue relevada por un nuevo grupo autodenominado Vanguardia Revolucionaria que sustituyó al Frente de Unidad Revolucionaria de Trabajadores de la Educación, o grupo Robles Martínez. “Vanguardia” fue una estructura paralela al sindicato que llegó a extenderse a casi todo el magisterio ejerciendo un control férreo de sus agremiados y que adoptó un tono considerablemente más asertivo que sus predecesores como respuesta a las crecientes tensiones estructurales de carácter laboral al interior del magisterio.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> Alberto Arnaut (e), *La evolución de los grupos hegemónicos dentro del SNTE*, México, CIDE, Documento de trabajo no. 4, 1992.

<sup>150</sup> *Ibid.*

### III. LA REFORMA EDUCATIVA DE 1992

En este capítulo se hace una revisión de la evolución del proceso que desembocó en la reforma educativa de 1992 mediante la que se concretó la descentralización de los servicios federales de educación básica y normal, y de su impacto en la estructura de relaciones y transferencias del sector educativo.

Como se señaló en el capítulo anterior, al menos desde 1958 se planteó la necesidad de fortalecer la autoridad de la SEP. Parte del diagnóstico consistía en señalar que la expansión del sistema educativo federal y la dinámica sindical habían abrumado los mecanismos de control y seguimiento de la SEP y deteriorado considerablemente su capacidad institucional,<sup>151</sup> y desde entonces comenzó a contemplarse la posibilidad de descentralizar los servicios educativos, entre otras medidas.<sup>152</sup>

El primer paso en esa dirección comenzó a concretarse a principios de los años setenta en el marco de un ambicioso proyecto de modernización de la administración pública federal emprendido por los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo. Esta estrategia encontró en la desconcentración de la administración pública federal una iniciativa que prometía fortalecer el control y la eficiencia operativa del gobierno, así como promover el desarrollo económico fuera de la zona metropolitana del Valle de México.<sup>153</sup>

---

<sup>151</sup> María del Carmen Pardo (a), *op. cit.*, p. 24.

<sup>152</sup> De acuerdo con Fierro, además de descentralizar el sistema educativo federal, se identificó la relevancia de extraer a directores y supervisores del control de la esfera sindical (término que sustituyó al de inspector en la década de los sesenta). Margarita María Zorrilla Fierro, "Federalización, supervisión escolar y gestión de la calidad de la educación," en Pablo Latapí Sarre (coord.), *op. cit.*, p. 345.

<sup>153</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *op. cit.*, p. 105.

Por su parte, desde el inicio de su mandato, el gobierno de Miguel de la Madrid tuvo que hacerle frente a un difícil entorno económico y político que encontró en la descentralización una de las principales banderas. Concretamente, en materia educativa propuso descentralizar a las entidades federativas en su totalidad el sistema federal de educación básica.<sup>154</sup>

El proceso de reforma fue largo, complejo y por momentos pareció desvanecerse junto con el cúmulo de proyectos que murieron durante las agudas restricciones presupuestales por las que atravesó el país durante la década de los ochenta.<sup>155</sup>

Durante este periodo, el gobierno federal se dio a la tarea de desarrollar complejas unidades administrativas capaces de gestionar los servicios educativos federales en cada entidad. Unidades que después de 1992 serían descentralizadas junto con una densa estructura de vínculos y procesos administrativos subordinados estrechamente a las oficinas centrales de la SEP.

### **El Camino a la Descentralización**

En 1973 se puso en marcha el largo proceso que sentaría las bases para que en 1992 se concretara la descentralización del sistema federal de educación básica. Inició con la puesta en marcha de la desconcentración administrativa de la SEP y la creación de ocho Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar y de treinta Subunidades de Servicios Descentralizados en los estados que dependían jerárquicamente de las primeras.<sup>156</sup>

---

<sup>154</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983. Citado por Engracia Loyo, *op. cit.*, p. 61.

<sup>155</sup> Véase Enrique Cárdenas, *La Política Económica en México, 1950-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

<sup>156</sup> Yolanda de los Reyes, "La descentralización de la educación," en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, p. 160.

Las Unidades eran responsables de coordinar los servicios federales en los estados, agilizar trámites, llevar el control presupuestal de las adquisiciones, así como del gasto corriente y de inversión. Por su parte, las Subunidades contaban entre sus funciones con la tarea de atender los servicios administrativos relacionados con los asuntos laborales del magisterio, la recolección de información estadística, entre otros.<sup>157</sup>

En 1978 estos organismos evolucionaron en 31 delegaciones de la SEP.<sup>158</sup> De 1970 a 1982, las unidades, subunidades y posteriormente las delegaciones, presidieron un periodo de expansión acelerada del gasto educativo que pasó de 1.9% a 4.2% del PIB. Esto permitió que alcanzaran un avanzado grado de desconcentración administrativa, madurez institucional, capacidad operativa y un fuerte arraigo en los estados.<sup>159</sup> Según De los Reyes, en 1982 las delegaciones eran responsables de operar “[...] casi en su totalidad los servicios de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, normal y para adultos,” y llegaron a ejercer el 56% del presupuesto de la SEP.<sup>160</sup>

Además de beneficiarse de una importante expansión del gasto público, el proyecto de desconcentración administrativa contó con un elevado respaldo político que se mantuvo durante todo el periodo, algo de lo que careció la propuesta para llevar el proceso más allá durante el sexenio de Miguel de la Madrid y descentralizar por completo los servicios federales de educación básica. Con excepción del sindicato magisterial, que siempre se opuso a la medida, el proyecto contaba con un amplio consenso de las élites políticas nacionales y locales, así como de otros actores. Esto permitió que las nuevas unidades se asentaran con

---

<sup>157</sup> *Loc. cit.*

<sup>158</sup> En el Distrito Federal los servicios educativos siguieron siendo administrados directamente por las oficinas centrales de la SEP. *Ibid.*

<sup>159</sup> Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.*, p. 624 y Yolanda de los Reyes, *op. cit.*

<sup>160</sup> *Ibid.*, p.163.

firmeza en los estados y, al menos por unos años, lograran construir espacios administrativos caracterizados por cierto grado de autonomía frente al SNTE.<sup>161</sup>

Como se señaló, el propósito inicial de la desconcentración consistió en apuntalar la capacidad del gobierno de la República para conducir la política educativa al reducir la carga administrativa de los órganos centrales de la SEP y fortalecer sus tareas de planeación, seguimiento y control.<sup>162</sup> Junto con la ampliación del gasto educativo, esto permitió hacer frente a un incremento de casi 160% en la demanda de los servicios de 1970 a 1980, periodo en el que la matrícula pasó de 9.2 a 14.6 millones de alumnos.<sup>163</sup>

Durante este periodo (1970 a 1982), el sector educativo experimentó un profundo proceso de renovación que permitió a la SEP reubicarse frente al SNTE y crear diversas instituciones ajenas su control, las cuales serían torales para el sistema educativo un cuarto de siglo después. Este es el caso del Consejo Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), los Colegios de Bachilleres, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), entre otros.<sup>164</sup>

Desde el punto de vista de la arena intergubernamental, las delegaciones se hicieron cargo de la responsabilidad de coordinar con las autoridades estatales la mayoría de los asuntos relacionados con la operación de los servicios y programas educativos federales en las entidades, así como los relativos a las labores de supervisión de diversas disposiciones en

---

<sup>161</sup> *Ibid.*

<sup>162</sup> María Lorena Cook, *Organizing dissent: Unions, the State and the Democratic Teachers' Movement in Mexico*, University Park P.A., The Pennsylvania State University Press, 1996, p. 89. Asimismo, en ese periodo se promulgó la Ley Federal de Educación con la intención de fortalecer el control del gobierno de la República sobre la política educativa. Alberto Arnaut (c), *op. cit.*, p. 60.

<sup>163</sup> Hacia 1982 el gobierno federal aseguraba haber alcanzado cerca de 100% de la cobertura en educación básica. SEP (b), *Informe de labores 1999-2000*, México, SEP, 2000, p. 374.

<sup>164</sup> Véase, Fernando Solana, R. Cardiel y R. Bolaños (coord.), *op. cit.*

materia educativa en aquellos lugares donde siguieron existiendo subsistemas de sostenimiento estatal.<sup>165</sup>

Eventualmente, este proceso tuvo un importante impacto sobre las dinámicas intergubernamentales, a grado tal en el que las delegaciones se integraron paulatinamente como un actor intergubernamental más en las arenas individualizadas del sector a la par de las oficinas centrales de la SEP y de las autoridades estatales. Según Arnaut, más allá de los aspectos técnicos y eminentemente operativos que quedaron sujetos a las directrices de la SEP, los delegados contaban con ciertos márgenes de discrecionalidad que utilizaron a manera de intercambio con los gobernadores y otros actores locales relevantes.<sup>166</sup>

En ese sentido, una de las consecuencias no previstas de la desconcentración fue el fortalecimiento -aunque inicialmente de manera marginal- de la posición de los estados para influir sobre ciertas decisiones vinculadas a la operación de los servicios educativos federales en sus jurisdicciones. La permeabilidad de la operación de los servicios educativos a la dinámica política local se aceleró en la medida en que la pluralidad política comenzó a dar muestras de mayor vigor. Esto a pesar de la verticalidad que caracterizó a las burocracias emanadas del sistema político priista.<sup>167</sup>

La edificación de una escuela o centro educativo en alguna comunidad, previa negociación con el SNTE, el envío de docentes y trabajadores de la educación a escuelas específicas, la autorización de licencias a los maestros con goce de sueldo, o la entrega de becas y otros apoyos a ciertas clientelas, eran valiosos instrumentos de intercambio en manos

---

<sup>165</sup> Yolanda de los Reyes, *op. cit.*

<sup>166</sup> Alberto Arnaut (b), *op. cit.*

<sup>167</sup> *Ibid.*

de los delegados que podían ejercer con cierta discrecionalidad.<sup>168</sup> Estos mecanismos permitieron a las elites políticas locales incidir en la operación de los servicios educativos federales en los estados en las etapas iniciales de la desconcentración y a los delegados ampliar su capital político.<sup>169</sup>

Los gobernadores tenían bajo su discreción una considerable influencia sobre la designación de millares de cargos de elección popular. Esto incluía regidores, presidentes municipales, diputados locales, jueces y magistrados del poder judicial local, así como funcionarios del gabinete estatal, lo que les permitía contar con el suficiente peso político para incidir en la carrera política de los funcionarios que se integraban a las delegaciones.<sup>170</sup>

Por su parte, el presidente Miguel de la Madrid promovió la descentralización de la vida política nacional como uno de los ejes de su administración en línea con lo planteado por sus antecesores, y planteó la transferencia de los servicios educativos a los estados como “[...] la vía para elevar la eficiencia y calidad de la educación y propiciar la participación de la comunidad.”<sup>171</sup>

Durante el sexenio se desplegó una importante actividad administrativa y política en esa dirección. Asimismo, se desconcentraron responsabilidades adicionales a las delegaciones de la SEP con miras a descentralizar los servicios, a grado tal que su nombre cambió a Unidades de Servicios Educativos Descentralizados que se encargaron de preparar la

---

<sup>168</sup> Lo cual no significa que antes de la desconcentración los gobernadores no llegaran a gestionar este tipo de peticiones. La diferencia radica en que muchas de ellas podían ser eran atendidas directamente por el delegado. *Ibid.*

<sup>169</sup> Alberto Arnaut (b), *op. cit.*

<sup>170</sup> *Ibid.*, p. 156.

<sup>171</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983. Citado por Engracia Loyo, *op. cit.*, p. 61.

transferencia del sistema federal, ajustando y redimensionando un sinnúmero de procesos administrativos.<sup>172</sup>

De manera paralela, al igual que en otros ámbitos de política pública en esos años, se constituyeron Consejos Estatales de Educación Pública, organismos que reunían de manera periódica a las autoridades federales, estatales y a otros actores, con el propósito de coordinar la acción educativa en las entidades a partir de una agenda compartida.<sup>173</sup> Esto permitió a los estados contar con un espacio formal en la arena intergubernamental para proyectar de manera periódica sus intereses frente a la federación, algo inédito en el sector educativo.

No obstante, el paso final hacia la descentralización completa de los servicios implicaba un esfuerzo de mayor complejidad desde el punto de vista administrativo, presupuestal y político al compararlo con los procesos de desconcentración de la SEP iniciados una década antes. Concretar la descentralización exigía la participación y consenso de un número considerable de actores que se oponían a la reforma, como el SNTE y los gobernadores, en un periodo en el que los márgenes de maniobra para el gobierno nacional se fueron reduciendo de manera progresiva desde el punto de vista político y presupuestal.<sup>174</sup>

Junto con el SNTE, los gobiernos estatales resurgieron como una fuente importante de resistencia a la descentralización, aunque evitaron manifestar su oposición de manera abierta, como cuando rechazaron el impulso de este último para hacerse del control de los servicios durante la década de los veinte y treinta como se describe en el capítulo anterior.<sup>175</sup>

---

<sup>172</sup> María del Carmen Pardo (b), “La tarea normativa y reguladora,” en María del Carmen Pardo (coord.), *op. cit.*, p. 106.

<sup>173</sup> *Ibid.*

<sup>174</sup> *Ibid.*

<sup>175</sup> Alberto Arnaut (e), *op. cit.*, p. 74.

Dicha oposición se incrementó aún más como resultado de la descentralización de los servicios federales de salud en esos mismos años. Este proceso desgastó de manera importante la relación entre la federación y los estados, debido a que el proyecto resultó ser de una envergadura y complejidad considerablemente mayor a la esperada y los recursos presupuestales para concretarlo fueron insuficientes.<sup>176</sup>

Para los estados, seguir adelante con la descentralización en el sector educativo de la manera planteada por la administración de Miguel de la Madrid implicaba asumir un cúmulo de responsabilidades administrativas, laborales y financieras de una magnitud considerablemente mayor. Desde su punto de vista, al igual que para el caso del sector salud, no existía un compromiso político y presupuestal del gobierno federal que les garantizara que la transferencia de los servicios se llevara a cabo con éxito y sin ocasionar un desfaldo en las finanzas estatales.<sup>177</sup>

De acuerdo con Arnaut, la estrategia seguida en la desconcentración administrativa en la década de los setenta y la empleada en la fallida descentralización del gobierno de Miguel de la Madrid difirieron en que: “Aquella se hizo y ésta se dijo. Aquella se emprendió y el sindicato intentó detenerla; ésta se anunció y el sindicato y algunos gobiernos locales le quitaron su filo radical y la empantanaron [...]”<sup>178</sup>

Por su parte, como ya se señaló, el sindicato magisterial siempre se opuso a la desconcentración administrativa y a la descentralización. Desde el punto de vista del SNTE podía terminar convirtiéndolo en una federación de sindicatos y pulverizar los esquemas de

---

<sup>176</sup> Myriam Cardozo Brum, “El ámbito sectorial. Análisis de la descentralización en el sector salud (1983-1993), en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *op. cit.*

<sup>177</sup> Carlos Mancera Corcuera et al., *op. cit.*, p. 54.

<sup>178</sup> Alberto Arnaut (c), *op. cit.*, p. 74.

negociación centralizados en su dirigencia nacional, lo que le harían perder el control del magisterio.<sup>179</sup>

Fortalecer la autoridad de la SEP implicaba al mismo tiempo reducir los márgenes de maniobra del sindicato magisterial. De acuerdo con Arnaut, los procesos en materia de desconcentración administrativa iniciados en la década de los setenta parecían no amenazar la estructura centralizada del SNTE ni su control sobre sus agremiados. Sin embargo, a la postre, su impacto en el balance de poder al interior del sindicato entre su Comité Ejecutivo Nacional y las secciones en los estados fue muy importante, ya que fortaleció de manera progresiva a éstas últimas en detrimento de la dirigencia nacional.<sup>180</sup> Lo que tendría repercusiones importantes en las finanzas públicas educativas años después.

Según Arnaut, este cambio estructural en el balance de poder al interior del sindicato explica en parte el surgimiento de la disidencia magisterial de 1978 a 1982 encabezada por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). La cual “[...] fue estimulada por las contradicciones [...] entre un sindicato cada vez más centralizado y una vida sindical cada vez más desconcentrada y descentralizada de facto.”<sup>181</sup>

Al hacerse cargo directamente de la gestión de los asuntos laborales de sus agremiados, los dirigentes locales del magisterio incrementaron su capital político de manera considerable; siguiendo a Arnaut, los asuntos que “[...] antes se turnaban a la dirección nacional [comenzaron] a ser tramitados directamente por los comités seccionales ante las nuevas oficinas locales [...],” generando una nueva dinámica sindical –que al igual que con la figura

---

<sup>179</sup> Carlos Mancera Corcuera et al., *op. cit.*

<sup>180</sup> Alberto Arnaut (c), *op. cit.*, p. 79.

<sup>181</sup> *Ibid.*

de los delegados de la SEP– se fue impregnando de la política local y de la influencia de los gobernadores.<sup>182</sup>

Adicionalmente, después de 1982 las restricciones presupuestales y las consecuencias de las crisis económicas tuvieron un impacto significativo en las percepciones de los trabajadores de la educación. De acuerdo con Noriega, el salario magisterial se erosionó en más de 70% durante la administración de Miguel de la Madrid,<sup>183</sup> los premios sobre todo los relacionados con los ascensos en el escalafón- fueron sustituidos por la ausencia de castigos, al tiempo que la SEP puso en marcha diversos mecanismos para compensar el deterioro en las condiciones de trabajo, como el otorgamiento de plazas dobles.<sup>184</sup>

No obstante, las élites magisteriales obtuvieron concesiones importantes durante este periodo. A pesar de la erosión de las condiciones laborales de los trabajadores de la educación y de la irrupción de disidencia magisterial en algunos estados, la dirigencia del SNTE seguía ejerciendo un control importante sobre sus agremiados y un peso político creciente.<sup>185</sup> En un entorno económico y político tan adverso para el régimen como lo fue el periodo que va de 1982 a 1988, refrendar el respaldo político del magisterio -y en general de movimiento obrero- y de su capacidad de movilización, era fundamental desde el punto de vista político.<sup>186</sup>

Esto permitió que el sindicato magisterial consiguiera recuperar el terreno perdido después de más de una década de haber sido marginado de las decisiones más importantes del sector educativo, logrando hacerse del control de algunas de las unidades administrativas de

---

<sup>182</sup> *Ibid.*

<sup>183</sup> Margarita Noriega, *op. cit.*, p. 366.

<sup>184</sup> Alberto Arnaut (a), *op. cit.*, p. 192.

<sup>185</sup> *Ibid.*

<sup>186</sup> Ricardo Raphael de la Madrid, *op. cit.*

la SEP, como la Universidad Pedagógica Nacional y un buen número de delegaciones estatales.<sup>187</sup>

De igual manera, consiguió refrendar y ampliar la cuota de posiciones políticas y administrativas para su dirigencia durante este periodo, que aún antes de 1982 era considerable e incluía la gubernatura del estado de San Luis Potosí, misma que fue ocupada por su líder el Prof. Carlos Jonguitud Barrios de 1979 a 1985.<sup>188</sup> Fuera del sector educativo, el gobierno le entregó las direcciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y de la Lotería Nacional, mismos que mantendrían por décadas.<sup>189</sup>

Paradójicamente, durante ese periodo, las delegaciones de la SEP que el SNTE llegó a controlar se vieron tentadas por los mismos incentivos provenientes de la dinámica política local a los que se enfrentaron los funcionarios designados por la SEP. Esto acentuó aún más las tensiones al interior del sindicato en la medida en las élites sindicales locales fortalecieron su capital político de cara al CEN y en algunos casos, lograran conseguir cargos políticos y administrativos de la mano de los gobernadores.

No obstante, como resultado de seis años de una situación económica muy adversa, lo que incluyó profundos recortes presupuestales, el pacto corporativo entre el Estado y la sociedad había mostrado señales de agotamiento siendo incapaz de dar respuesta a nuevas y mayores exigencias de algunos sectores como las clases medias, y de refrendar y renovar algunos de los mecanismos e instrumentos a través de los cuales el régimen intercambiaba legitimidad y respaldo político.<sup>190</sup>

---

<sup>187</sup> La Universidad Pedagógica Nacional representaba uno de los proyectos más importantes emprendidos por la SEP en el marco de la modernización del sector en la década de los setenta. Alberto Arnaut (a), *op. cit.*

<sup>188</sup> Yolanda de los Reyes, *op. cit.*, p.173.

<sup>189</sup> *Ibid.*, y Ricardo Raphael de la Madrid, *op. cit.*

<sup>190</sup> Soledad Loaeza, *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria*, México, El Colegio de México (Jornadas, no. 153), 2008.

Esto debilitó la capacidad de la Presidencia de la República y de su partido para impulsar múltiples iniciativas y mantener el control de la participación política de diversos sectores. Fragilidad que se hizo manifiesta en las elecciones presidenciales de 1988 y en abiertos desafíos de parte de importantes segmentos de la clase política del régimen, incluyendo de la dirigencia magisterial.<sup>191</sup>

No obstante, inmediatamente después de su toma de posesión, el presidente Carlos Salinas de Gortari se dio a la tarea de revitalizar la posición de la Presidencia de la República dentro del sistema político. Esto significó, entre otras cosas, desaforar a algunos gobernadores y echar a varios dirigentes sindicales prominentes como Joaquín Hernández Galicia, líder del sindicato petrolero, así como promover la caída del Prof. Carlos Jonguitud Barrios, Secretario General del SNTE, y de los cuadros vinculados a “Vanguardia Revolucionaria,” su grupo político.<sup>192</sup>

### **El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal**

Retomando los esfuerzos iniciados por su antecesor, el presidente Carlos Salinas de Gortari puso en marcha un ambicioso proyecto de modernización del sistema educativo centrado en mejorar la calidad de la educación básica. El eje de la reforma de 1992, la descentralización de los servicios federales de educación básica y normal requirió de un importante despliegue de capital político de parte de la presidencia de la República, de intensas negociaciones con el SNTE y los gobernadores, así como de una ardua labor normativa que involucró la

---

<sup>191</sup> Destacó el Sindicato Petrolero, la “Corriente Democrática” que se escindiría el PRI e impulsaría la fundación del Partido de la Revolución Democrática (PRD) años después. Ricardo Raphael de la Madrid, *op. cit.*, y Alonso Lujambio, *El poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

<sup>192</sup> Véase Alberto Arnaut (e), *La evolución de los grupos hegemónicos dentro del SNTE*, México, CIDE, Documento de trabajo no. 4, 1992.

participación del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, así como de las autoridades administrativas de diversas dependencias tanto federales como estatales.<sup>193</sup>

Al igual que en el sexenio anterior, la dinámica institucional del sistema político parecía seguir planteando el mismo dilema: fortalecer a la SEP, mejorar la calidad educativa y hacer más eficiente la prestación del servicio implicaba reducir los márgenes de maniobra del sindicato para mantener el control de sus agremiados, y en última instancia, garantizar su respaldo al régimen. En otras palabras: modernizar el sector a costa de poner en riesgo el papel político de los trabajadores de la educación.

El presidente era el primer interesado en garantizar el respaldo del magisterio al régimen; según Carlos Salinas de Gortari “[...] el SNTE había sido una de las organizaciones más importantes del PRI y representaba un apoyo insustituible en la organización de las elecciones.”<sup>194</sup> De acuerdo con Ornelas, en 1992 las estimaciones sobre el número de agremiados del SNTE ronda los 1.2 millones y representaba “[...] más de la mitad de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), uno de los pilares de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) [y] a su vez uno de los tres sectores del PRI.”<sup>195</sup>

Asimismo, siguiendo a Street, el sindicato también desempeñaba un papel fundamental para garantizar la estabilidad del mundo magisterial. Una de las funciones centrales del sindicato consistía en articular y administrar las demandas de los trabajadores de base, pero también de garantizar su disciplina mediante diversos mecanismos. Debilitar al SNTE era

---

<sup>193</sup> María del Carmen Pardo (b), *op. cit.*, pp. 104-109; y Carlos Mancera Corcuera et al., *op. cit.*, pp. 53-55.

<sup>194</sup> Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.*, p. 632.

<sup>195</sup> Carlos Ornelas (a), *op. cit.*, p. 76.

percibido como una amenaza para la gobernabilidad del sistema educativo y para la estabilidad política en varias regiones del país.<sup>196</sup>

No obstante, a partir de 1990 los márgenes de esta disyuntiva parecían ensancharse con el derrocamiento del Prof. Carlos Jonguitud Barrios de la dirigencia del sindicato, la revitalización de la institución presidencial como el eje del sistema político y una situación considerablemente más favorable para las finanzas públicas y la economía nacional, variables que habían descarrilado la descentralización educativa en el sexenio anterior.

La renegociación de la deuda externa, incrementos en los ingresos fiscales y la venta de diversas empresas paraestatales liberaron un monto importante de recursos públicos, que permitieron aumentar el presupuesto educativo en 101% en términos reales, con lo que de 13% pasó a representar el 22% del gasto programable.<sup>197</sup>

El primer paso para concretar la reforma educativa consistió en derrocar a la dirigencia magisterial encabezada por el Prof. Carlos Jonguitud Barrios del CEN del SNTE y por desplazar a su grupo político -conocido como “Vanguardia Revolucionaria”- de todos los órganos del magisterio, incluyendo las secciones y delegaciones en los estados, así como del control de la representación sindical en varias instituciones educativas. De manera paralela, el gobierno federal se dio a la tarea de replegar parte de las posiciones que se le habían otorgado al sindicato en ámbitos estratégicos dentro de la SEP, incluyendo a las delegaciones estatales.<sup>198</sup>

---

<sup>196</sup> Susan Street, “SNTE, ¿proyecto de quién?,” en *El Cotidiano*, UAM Azcapotzalco, no. 56, julio, 1993, p. 54.

<sup>197</sup> Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.*, p. 626.

<sup>198</sup> El nombramiento de Manuel Bartlett como Secretario de Educación representó un mensaje importante para la dirigencia del SNTE de lo que estaba por venir. Bartlett era conocido por su capacidad negociadora, pero sobre todo por su mano dura durante su gestión como Secretario de Gobernación en el sexenio anterior. Según Raphael, el proyecto de derrocar al Prof. Carlos Jonguitud surgió originalmente durante el gobierno de Miguel de la Madrid y al menos en una ocasión se intentó durante ese periodo. Ricardo Raphael de la Madrid, *op. cit.* pp. 88-91

Posteriormente, la administración del presidente Salinas se dio a la tarea de promover a un líder magisterial más afín a su proyecto político, la Maestra Elba Esther Gordillo, pero que al mismo tiempo tuviera la capacidad de garantizar la gobernabilidad del SNTE, su lealtad al gobierno y asegurar el papel en materia de movilización electoral que había venido desempeñando el magisterio en apoyo al régimen en un contexto de mayor competencia en las urnas.<sup>199</sup>

No obstante, para poder concretar lo anterior, se hizo evidente que era necesario impulsar una reforma profunda al sindicato que permitiera reconocer y capitalizar nuevos factores reales de poder en los estados, los cuales demostraron ser indispensables para mantener la nueva gobernabilidad de la organización sindical de cara a un nuevo entorno político. Como se describe líneas arriba, la desconcentración administrativa de la SEP iniciada casi dos décadas atrás, junto con una mayor pluralidad política, fueron modificando el equilibrio de poder al interior del sindicato y fortalecieron a las élites magisteriales en los estados, que reclamaban una mayor incidencia en la toma de decisiones al interior de la organización sindical.<sup>200</sup>

Para el gobierno, consolidar a la nueva dirigencia del SNTE representaba una precondition para concretar la reforma educativa. Esto obligó a poner en marcha una reforma profunda de los mecanismos de representación al interior del sindicato, redimensionar los procesos de toma de decisiones y reconocer el peso de las élites magisteriales locales en la conducción del SNTE mediante una reforma estatutaria.<sup>201</sup> Asimismo, la Secretaría de

---

<sup>199</sup> *Ibid.*

<sup>200</sup> Alberto Arnaut (e), *op. cit.*

<sup>201</sup> La nueva dirigencia se vio obligada a hacer concesiones impensables durante el dominio de la corriente “Vanguardia Revolucionaria”. Los estatutos fueron reformados con el objeto de otorgar mayores facultades a los comités seccionales. Asimismo, se reconocieron los resultados electorales en bastiones de la disidencia, como en Oaxaca y Chiapas. Aurora Loyo Brambilla, “Modernización educativa o modernización del aparato educativo,” en *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, no. 2, abril-junio, 1993, p. 32.

Hacienda otorgó incrementos importantes al percepciones del magisterio, que pasaron de 1.5 a 4.5 salarios mínimos de 1988 a 1993, lo que significó un aumento de 120% en términos reales, lo que sumado al reparto acostumbrado de posiciones políticas y administrativas, permitieron a la nueva dirigencia y al gobierno afianzar el control del sindicato y de su base magisterial.<sup>202</sup>

Como se verá más adelante, la reforma a los estatutos y el fortalecimiento de facto de las secciones y delegaciones sindicales terminaron teniendo un impacto relevante en la estructura del gasto educativo en los estados. Las secciones fueron reclamando mayor incidencia en las negociaciones salariales con las autoridades educativas, en especial con los gobiernos estatales, lo que se tradujo en mayores presiones presupuestales que fueron variando de una entidad a otra.

El siguiente paso en la ruta para concretar la reforma educativa fue conseguir la aprobación de la nueva dirigencia sindical.<sup>203</sup> El punto más álgido de la negociación fue la descentralización, concretamente la transferencia de la relación laboral de los trabajadores de la educación. Al igual que en el sexenio anterior, el SNTE temía que esta medida terminara acelerando el empoderamiento de las élites locales hasta desmembrarlo. Por esa razón, a cambio de su respaldo a la propuesta del gobierno, exigió garantizar la centralidad del CEN y que la titularidad de la representación laboral del magisterio le siguiera correspondiendo de manera exclusiva, en especial en lo relacionado con las negociaciones salariales tanto a nivel

---

<sup>202</sup> Carlos Ornelas (a), *op. cit.*, p. 37. Asimismo, se introdujeron ajustes importantes en la estructura escalafonaria, que entre otras medidas contemplaron una mayor recompensa salarial entre distintas categorías. Arnaut (b), *op. cit.*, p. 81.

<sup>203</sup> “Gracias a la dirigencia del SNTE” dice Carlos Salinas “se evitó que los grupos tradicionales neutralizaran la reforma [...]” Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.*, p. 633.

federal como estatal y que las cuotas sindicales siguieran enterándose a la dirigencia nacional, entre otros asuntos.<sup>204</sup>

Finalmente, el último asunto a resolver para concretar la descentralización consistió en asegurar el respaldo de los gobernadores, quienes inicialmente recibieron la propuesta con ciertas reservas. Según Carlos Mancera, los gobernadores temían que “[...] la federalización se convirtiera [...] en un mecanismo para que el gobierno federal les trasladara el costo del sostenimiento de las escuelas que recibirían.”<sup>205</sup>

Asimismo, la heterogeneidad en las condiciones laborales entre el magisterio federal y los subsistemas estatales, las diferencias entre los reglamentos de escalafón, las disparidades en los salarios y prestaciones, diferentes criterios en la asignación de plazas y la pertenencia a distintos sindicatos presentaban importantes retos que los estados eran incapaces de enfrentar por sí solos.<sup>206</sup>

Finalmente, después intensas negociaciones, los gobiernos de los estados respaldaron la reforma educativa, incluyendo la descentralización, a cambio del compromiso de que el gobierno federal se haría cargo de proporcionar los recursos, así como el personal técnico y administrativo que permitiera garantizar la operación de los servicios después de su transferencia.<sup>207</sup>

---

<sup>204</sup> El SNTE delegó a secciones y delegaciones algunas responsabilidades relacionadas con la representación laboral de sus agremiados con el fin de atender asuntos rutinarios con las autoridades estatales después de la transferencia de los servicios. Carlos Mancera Corcuera et al., *op. cit.*, p. 54.

<sup>205</sup> Carlos Mancera Corcuera et al., *op. cit.*, pp. 51-53.

<sup>206</sup> María del Carmen Pardo (b), *op. cit.*, p. 106.

<sup>207</sup> Esteban Moctezuma Barragán, *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 105. Como una muestra inicial del reto que la pluralidad política representaría para el andamiaje institucional de la descentralización más adelante, el gobierno de Baja California gobernado por el PAN rechazó de manera inicial el acuerdo, para sumarse de último minuto como resultado de intensas negociaciones con el gobierno federal. José Raúl Trujillo, “El FAEB de tercera generación: una tarea pendiente en la agenda legislativa” en *Revista de Finanzas Públicas*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, México, vol. 5, núm. 11, 2013, 91.

Así, en 1993 se reformó el marco legal con el objeto de reforzar los compromisos derivados del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN). Entre las modificaciones más importantes se encuentran: la descentralización de los servicios federales de educación básica y normal, la obligatoriedad de la educación secundaria, la aprobación de nuevos programas de estudio y la integración del preescolar a la educación básica.<sup>208</sup>

La descentralización representó una decisión de gran magnitud y complejidad administrativa que significó la transferencia de 700,000 funcionarios (513,974 docentes, 116 054 administrativos y 3,954,000 horas salario), 1.8 millones de alumnos de preescolar, 9.2 millones de primaria, y 2.4 millones de secundaria, alrededor de 100,000 bienes inmuebles y 22 millones de bienes inmuebles.<sup>209</sup>

Por su parte, el gobierno federal se reservó una serie de atribuciones con el fin de mantener la rectoría de la política educativa nacional, así como el control sobre los aspectos técnicos y operativos relacionados con la prestación de los servicios descentralizados en las entidades.<sup>210</sup>

El papel normativo del gobierno federal descansó también en diversas reformas al marco jurídico, múltiples disposiciones administrativas tanto federales como locales, así como en diversos convenios suscritos con los gobiernos estatales. Además, este arreglo se hizo extensivo a las relaciones laborales con los trabajadores de la educación, en donde los estados ratificaron el contenido de las condiciones generales de trabajo de la SEP y suscribieron

---

<sup>208</sup> Esteban Moctezuma Barragán, *op. cit.*

<sup>209</sup> Gustavo Merino Juárez (a), "Las transferencias federales para la educación en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia," en *Gestión y Política Pública*, vol. VII, núm. 2, 1998, p. 355.

<sup>210</sup> Alberto Arnaut (b), *op. cit.*

acuerdos con el SNTE a efecto de garantizarle la titularidad de la relación laboral, así como la centralidad del CEN.<sup>211</sup>

Entre las facultades más importantes reservadas por la federación, destaca el control sobre la distribución de las transferencias condicionadas destinadas a financiar el sostenimiento de los servicios, así como amplios márgenes de discrecionalidad para determinar los montos, rubros y la distribución de sus incrementos anuales entre los estados.<sup>212</sup>

Otras atribuciones que fueron reservadas al gobierno federal como parte del acuerdo fueron la formulación de los planes y programas de estudio, la autorización del material didáctico, la evaluación de la enseñanza básica y normal, los libros de texto gratuitos, la coordinación de los programas de formación, actualización y capacitación del magisterio y la función compensatoria. Entre las atribuciones concurrentes destacan: la impartición de educación normal e indígena, la prestación de los servicios educativos relacionados con la superación profesional del magisterio y las actividades deportivas y culturales.<sup>213</sup>

Como parte del acuerdo alcanzado con el gobierno de la República, las entidades recibieron las unidades administrativas encargadas de operar los servicios federales de educación básica y normal concentradas en las delegaciones de la SEP. Durante los primeros años de la descentralización, dichas unidades administrativas mantuvieron una relación de subordinación por medio de múltiples procesos administrativos estrechamente articulados a las oficinas centrales de la SEP y continuaron operando el grueso de los procesos sustantivos relacionados con la gestión de los servicios en las entidades sin mayores ajustes.

---

<sup>211</sup> *Ibid.*

<sup>212</sup> Carlos Mancera Corcuera et al., *op. cit.*, pp. 53-55.

<sup>213</sup> María del Carmen Pardo (b), *op. cit.*, pp. 104-109.

El personal administrativo cuya relación laboral se transfirió a las entidades, tanto sindicalizado como de confianza, responsable de buena parte de funciones administrativas altamente especializadas, permitió garantizar la estabilidad en la prestación de los servicios educativos inicialmente, posibilitó dar continuidad de la política educativa y continuó reforzando la vinculación con la SEP por medio de complejos procesos administrativos profundamente arraigados.<sup>214</sup>

Estas unidades administrativas superaban en dimensiones y grado de sofisticación a la gran mayoría de las dependencias de las administraciones públicas estatales al momento de la descentralización. En muchos casos, tenían a su cargo un presupuesto tan grande, o incluso mayor, que el ejercido por los estados.<sup>215</sup>

### **Arena Intergubernamental y Reforma Educativa**

Como se describe en el capítulo anterior, la evolución de la estructura de las relaciones intergubernamentales del sector educativo estaba fragmentada en 32 espacios diferentes entre sí, uno por cada entidad federativa con la SEP. En algunos casos, a estas arenas se llegaban a sumar otros actores, como las Secretarías de Gobernación, Hacienda, y sus contrapartes locales, entre otros, con el propósito de atender las presiones de los gobernadores, coordinar la atención a problemáticas originadas desde el sector educativo o que involucraban la prestación de los servicios.<sup>216</sup>

---

<sup>214</sup> Carlos Mancera Corcuera et al., *op. cit.*

<sup>215</sup> *Ibid.*

<sup>216</sup> La participación de otras dependencias federales distintas de la SEP fue más frecuente en los estados donde la conflictividad del magisterio representaba un riesgo para la estabilidad política y la paz social. Con frecuencia, estos solían ser aquellos en los que la CNTE tenía sus bastiones como Oaxaca, Chiapas, Michoacán, Guerrero o el Distrito Federal. Ver María Lorena Cook, *op. cit.*

La fragmentación de las relaciones intergubernamentales del sector se consolidó con la descentralización. Esta configuración le brindó al sistema en su conjunto una enorme flexibilidad para adaptarse a cambios en las relaciones de poder entre: 1) los estados y el gobierno federal, por un lado, 2) el CEN del SNTE y sus secciones y delegaciones estatales, así como 3) entre estos últimos con las entidades y la federación.

Esta característica permitió garantizar la continuidad del servicio, adaptarlo con mayor agilidad a nuevas circunstancias (políticas, tecnológicas, pedagógicas, sociales, etc.), desplegar programas específicos para atender las necesidades de cada estado y atender conflictos y problemáticas de carácter local.

De esta manera, la SEP estuvo en posibilidad de negociar y atender por separado las particularidades en cada entidad y de ajustar para cada caso los instrumentos y recursos que le permitieran mantener su papel como instancia rectora del sistema educativo nacional, así como administrar de manera gradual el impacto del avance progresivo de la pluralidad política sobre los actores del espacio intergubernamental.

No obstante, la mayoría de los efectos prácticos de la reforma educativa pasaron desapercibidos en el corto plazo. Durante los primeros años de la entrada en vigor del ANMEBN, la prioridad de los gobiernos estatales fue asegurar la continuidad del servicio. La gran mayoría se limitó a incorporar en la estructura de las administraciones públicas estatales a las delegaciones de la SEP, cuidando no interferir con la operación de los sistemas educativos.<sup>217</sup>

---

<sup>217</sup> La SEP mantuvo sus delegaciones estatales con el fin de fungir de enlace con las entidades federativas y administrar diversos programas federales. Bonifacio Barba, Raúl Álvarez Gutiérrez y José Antonio Alonso García, "Reportes de los estados relativos a la reorganización de los servicios educativos," en Bonifacio Barba (coord.), *La Federalización Educativa: una perspectiva desde la experiencia de los estados*, México, SEP, 2000, pp. 263-264.

Con el fin de recibir a las unidades administrativas que fueron transferidas por el gobierno federal, los estados crearon Secretarías de Educación locales, redimensionaron las existentes o constituyeron organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio -como en los casos de Aguascalientes y Oaxaca.<sup>218</sup>

El ANMEBN se negoció y asentó sobre las realidades de un sistema político que se mantuvo en constante evolución durante los 30 años siguientes. Como se describe líneas arriba, en 1992 el acuerdo fue posible gracias al reposicionamiento político del presidente, a la renovación dentro del SNTE, a la anuencia -y mayor control desde el centro- de los gobernadores, y a una situación considerablemente mejor de las finanzas públicas y del entorno económico, que hicieron posible destinar mayores recursos públicos al sector educativo y mejorar las percepciones de los trabajadores de la educación.

La transición a un sistema político más plural y sus consecuencias sobre el federalismo, la división de poderes, el mundo sindical y los derechos laborales pusieron a prueba al sistema educativo que surgió de la reforma de 1992. Todas estas transformaciones tuvieron un impacto en los pilares que hicieron posible el ANMEBN: debilitaron al ejecutivo federal y al CEN del SNTE, fortalecieron a los gobernadores, y orillaron a las finanzas públicas educativas a una situación crónica de déficits y dificultades.

No obstante, durante el sexenio de Ernesto Zedillo se lograron dar pasos adicionales para descentralizar algunos otros ámbitos del sistema educativo, aunque de una magnitud y complejidad política considerablemente menor, donde de entrada el SNTE tenía poca o nula presencia. Esto incluyó subsistemas de educación media superior, profesional técnica,

---

<sup>218</sup> Arnaut (b), *op. cit.*

superior, alfabetización de adultos, capacitación para el trabajo, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), entre otros.<sup>219</sup>

Como resultado de la descentralización y del fortalecimiento de la pluralidad política, el peso de las entidades federativas en el espacio intergubernamental se incrementó de manera considerable, así como sus incentivos para incidir directamente en la operación de los servicios educativos en sus jurisdicciones, especialmente después de la crisis económica de 1994 y como consecuencia de una mayor competencia electoral. De acuerdo con el ex Secretario de Educación Pública Miguel Limón Rojas durante la administración de Ernesto Zedillo: “Pude constatar en los gobernadores un interés mucho mayor al que tenían antes de la federalización [en los servicios educativos]. Un secretario de educación estatal era una figura mucho más fuerte que la de un delegado.”<sup>220</sup>

Al igual que los delegados de la SEP antes de la descentralización, los gobernadores se encontraron con amplios márgenes de discrecionalidad sobre múltiples aspectos operativos relacionados con la operación de los servicios. Las plazas, permisos, apertura de nuevas escuelas, becas, recursos para infraestructura, entre otros, se convirtieron rápidamente en capital político muy valioso para los actores políticos locales de cara a la creciente competitividad electoral local y nacional.

Paralelamente, los gobiernos estatales se vieron en la necesidad de hacer frente una importante demanda ciudadana para mejorar los servicios educativos, ampliar su calidad, cobertura, y mejorar su infraestructura y equipamiento en todos los niveles educativos. La educación se convirtió en uno de los temas de campaña más importantes. Estados y municipios

---

<sup>219</sup> Bonifacio Barba, *op. cit.*

<sup>220</sup> Pablo Latapí Sarre (a), *La SEP por dentro, las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentada por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 157.

se dieron a la tarea de desplegar políticas públicas diversas para atender las expectativas de sus gobernados, destinando mayores recursos y dando lugar a una gran cantidad de experiencias innovadoras relacionadas con la gestión de los servicios. De acuerdo con Pardo, la descentralización: “[Favoreció] en algunos casos, a que el tema educativo pase a formar parte de la agenda de asuntos de interés para los gobiernos estatales [...]”.<sup>221</sup>

Al estrecharse los vínculos con la dinámica política local, el perfil profesional de los funcionarios educativos y la operación de los servicios comenzaron a deteriorarse en algunas entidades. Los gobernadores estuvieron en condiciones de nombrar y remover libremente a sus nuevos titulares, así como a la estructura de confianza de las dependencias (subsecretarios, directores de unidades administrativas diversas, entre otros).<sup>222</sup> De esta forma, de manera gradual una parte del personal transferido a los estados por la descentralización que contaba con experiencia en la operación de los servicios comenzó a ser sustituido por funcionarios locales a partir de consideraciones más políticas que técnicas.<sup>223</sup>

De manera paralela, las secciones y delegaciones locales del SNTE dieron pasos importantes para volverse a hacer del control de espacios administrativos considerados de “confianza” que habían logrado conquistar una década antes dentro de las secretarías o institutos de educación estatales. En muchas entidades los secretarios, subsecretarios y otros mandos medios y superiores estaban sujetos al beneplácito de las secciones locales del SNTE o bien, eran parte de las posiciones exigidas por las organizaciones sindicales a cambio de su respaldo electoral.<sup>224</sup>

---

<sup>221</sup> María del Carmen Pardo (c), “Reflexiones finales a manera de conclusión” en *op. cit.*, p. 549.

<sup>222</sup> Ricardo Raphael de la Madrid, *op. cit.*, p. 91.

<sup>223</sup> Arnaut (b), *op. cit.*

<sup>224</sup> Aurora Loyo Brambila (a), “Los pactos como estrategia sindical: el caso del SNTE,” Seminario internacional de la red de investigadores sobre asociaciones y sindicalismo de los trabajadores de la educación, *Rio de Janeiro*, 22 y 23 de abril de 2010.

Un mecanismo crucial que aceleró el empoderamiento de las secciones del SNTE - tanto las transferidas como parte del ANMEBN como a las de sostenimiento estatal- fue la incorporación de una “mesa de negociación” de prestaciones laborales con los estados en el contexto de la revisión de los pliegos petitorios de carácter laboral del magisterio cada año. Tradicionalmente se instalaba después de que la SEP y el CEN del SNTE cerraran la negociación del salario magisterial y otros conceptos a nivel federal y fue conocido como la “doble negociación.”<sup>225</sup>

Este mecanismo existió previo a la reforma de 1992 para los estados y las secciones del SNTE, y otras organizaciones sindicales magisteriales de sostenimiento estatal. Como parte de las conquistas del SNTE en el marco del ANMEBN, esta segunda negociación se mantuvo y se amplió a las secciones transferidas, o se creó en aquellas entidades en las que no había precedente de este tipo de negociaciones en virtud de carecer de servicios educativos locales antes de la firma del acuerdo.<sup>226</sup>

Año con año, ya sea como resultado de la presión política del magisterio o como instrumento de los gobernadores para apuntalar el respaldo electoral de las secciones locales del SNTE, la doble negociación fue uno de los resortes que fueron orillando a las finanzas educativas estatales a una situación de déficits crónicos. Cada año el magisterio exigía más y más recursos a los gobiernos locales, hasta que se llegó a convertir en un lastre financiero para los gobiernos estatales. Al mismo tiempo, el periodo en el que se llevaba a cabo la negociación -típicamente en el mes de mayo- se convirtió en una época caracterizada por una elevada

---

<sup>225</sup> Alberto Arnaut (g), “Gestión del sistema educativo federalizado, 1992-2010,” en Alberto Arnaut y Sylvia Giorguli (coordinadores), *Los grandes problemas de México. Tomo VII. Educación*, México, El Colegio de México, 2010, p. 259. El entonces Distrito Federal es una excepción debido a que el precedente de la doble negociación entre las secciones del SNTE y las entidades federativas se dio previo a la reforma política de 1996.

<sup>226</sup> *Ibid.*

efervescencia al interior de las secciones y delegaciones estatales, y en un complejo reto para la gobernabilidad de los sistemas educativos y a la paz social en distintas localidades.<sup>227</sup>

Como si se tratara de una profecía autocumplida, el gobierno federal se fue quedando corto en el apoyo presupuestal que los estados terminaron necesitando para la operación de los servicios educativos y que en su momento motivó su oposición a la descentralización durante el sexenio de Miguel de la Madrid. Si bien, las entidades terminaron compartiendo parte importante de la responsabilidad en la génesis de este problema, muy pronto las presiones presupuestales heredadas por administraciones estatales anteriores, así como los constantes conflictos políticos y sociales originados desde el sistema educativo, dieron paso a un reclamo creciente y generalizado de los gobernadores, que fueron haciendo un frente común para exigir un mayor compromiso financiero y político de parte del gobierno federal para garantizar la viabilidad de todo el sistema educativo, así como un tratamiento equitativo en la asignación de recursos.<sup>228</sup>

Estas posiciones se hicieron cada vez más vocales a partir del año 2000, después de que el Partido Revolucionario Institucional dejó la presidencia de la república y la mayoría de los gobernadores pasaron a ser de oposición. A partir de entonces, en más de una ocasión varios gobernadores amenazaron con regresar los servicios transferidos a la federación como mecanismo de presión para obtener mayor acompañamiento político y financiero en la

---

<sup>227</sup> La preparación de los pliegos petitorios locales comenzaba meses atrás e incluía planteamientos específicos de los diferentes subsistemas representados en las secciones locales del SNTE, lo que exigía un esfuerzo importante de concertación y negociación política al interior de cada uno de ellos. Por otra parte, en años electorales las presiones del magisterio coincidían con las etapas más importantes de las campañas e, lo que incrementaba su importancia política para los gobernadores. Aurora Loyo (a), *op. cit.*

<sup>228</sup> Entre los casos que tuvieron mayor difusión a principios de este siglo destaca el del Estado de Guerrero. En la segunda mitad de la década de los noventa funcionarios estatales crearon un sinnúmero de plazas sin el adecuado sustento presupuestal, lo que derivó en un fuerte déficit que tuvo que ser cubierto por la federación con el fin de evitar un colapso en las finanzas públicas estatales. Sergio Flores, “Culpan a Juárez Cisneros por quebranto educativo,” en *Reforma*, México, Grupo Reforma, 24 de septiembre de 2003.

negociación salarial y en la atención de otros conflictos originados por las secciones magisteriales locales sindicato magisterial o sus grupos disidentes.<sup>229</sup>

En este contexto, la capacidad para supervisar y fiscalizar el gasto transferido desde la federación en tiempo real por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la SEP y de otras entidades del gobierno federal como lo fue la Contaduría Mayor de Hacienda comenzó siendo limitada. En muy poco tiempo, autoridades locales tomaron decisiones que comprometieron severamente la sustentabilidad financiera de los servicios educativos a nivel nacional décadas más adelante.<sup>230</sup>

Con el fin de atender esta problemática, después del año 2000 la Auditoría Superior de la Federación (ASF) puso en marcha un programa de auditoría a los fondos federales educativos transferidos a los estados mucho más sistemático y profesional, en parte gracias a la autonomía concedida a dicho órgano, y que además incluía la facultad de integrar expedientes sobre diversas irregularidades y presentar denuncias ante instancias administrativas y de procuración de justicia federales y locales.<sup>231</sup>

Los resultados de las auditorías sobre el manejo de las aportaciones y otros recursos federales educativos comenzaron a hacerse públicos año con año con la presentación de la cuenta pública. Esto representó un mecanismo de presión adicional para los funcionarios estatales y eventualmente para la SEP, que además de tener que hacer frente a la presión política de las organizaciones sindicales locales, garantizar la continuidad del servicio y la paz

---

<sup>229</sup> “Amenaza Quintana Roo con devolver a la Federación el control del sistema educativo,” en *Proceso*, consultado en [www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx) el 4 de marzo de 2002.

<sup>230</sup> Gustavo Merino Juárez (b), “Decentralization of Education and Institutional Change. A look at Mexico,” en, *Harvard Review of Latin America*, Cambridge MA, David Rockefeller Center for Latin American Studies of Harvard University, Spring, 1999.

<sup>231</sup> Marco Antonio Fernández Martínez, *La impunidad en la nómina magisterial. Uso y abuso del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa u Gasto Operativo (FONE)*, México, México Evalúa e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2019, consultado en [www.mexicoevalua.org](http://www.mexicoevalua.org) en mayo de 2022, p 11.

social, vieron reducir algunos de sus márgenes de maniobra para dar concesiones adicionales a las secciones locales del SNTE de manera importante. Anteriormente, la ausencia de dichos controles y de su visibilidad hacía mucho más sencillo poder echar mano de recursos para poder llegar a una negociación con el sindicato. Progresivamente, lidiar con el magisterio comenzó a ser un fuerte dolor de cabeza para los gobiernos estatales.<sup>232</sup>

Asimismo, la difusión de los resultados de las auditorías comenzó a ser usada por distintos actores en el contexto de la dinámica político-electoral en el ámbito local y federal para desacreditar a funcionarios y administraciones de distintos partidos, lo que representó un irritante adicional para las autoridades estatales. Las autoridades locales se veían obligadas primero a “solventar” o aclarar los pliegos de observaciones de la ASF previo a su publicación, posteriormente debían hacer frente al impacto mediático y político derivado de la divulgación de los resultados, y finalmente estaban obligados a preparar su defensa legal en los procesos administrativos y en algunos casos penales iniciados por autoridades locales y federales.<sup>233</sup>

Además de tener que hacer frente a la misma dinámica detonada por la ASF a nivel federal, con la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información en 2003, la SEP comenzó a experimentar una fuerte demanda para transparentar los recursos que fue destinando a cada entidad federativa por medio de las distintas arenas intergubernamentales con los estados. La capacidad para mantener reservados los términos y montos de la entrega de recursos y otros apoyos por estado, le había permitido a la SEP cierta

---

<sup>232</sup> *Ibid.*

<sup>233</sup> Si bien es cierto que de acuerdo con Fernández los casos que llegaron a ser objeto de sanciones administrativas y penales terminaron siendo limitados, había cierta incertidumbre sobre el resultado final de los procesos que se llegaban a iniciar y cuya conclusión llegaba a extenderse aún después de que los presuntos responsables dejaban sus cargos. El proceso de integración de las observaciones de la auditoría incluía una etapa en la que los funcionarios de la ASF solicitaban la comprobación de gastos en rubros diversos, relacionados con el personal, obra pública, entre otros. Para los estados, reunir toda la documentación probatoria exigía una labor titánica que involucraba miles de millones de registros contables, lo que los llevó crear capacidades para el control de la ejecución de las transferencias federales y del gasto local. *Ibid.*

holgura para ir administrando las tensiones en el sistema educativo y suministrar recursos de manera selectiva con el fin de garantizar la gobernabilidad de todo el sistema.

A partir de 2003 todo esto se fue haciendo público. Por una parte, los estados incrementaron su exigencia para recibir un tratamiento parecido al de otras entidades y las secciones del SNTE incrementaron aún más la presión para obtener más recursos por medio de las autoridades estatales en el contexto de las negociaciones salariales. De igual manera, los estados emitieron sus propias disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información, lo que terminó ejerciendo una presión similar al interior de los estados con otras organizaciones sindicales del sector educativo y de otras dependencias de las administraciones públicas estatales. Si bien su cumplimiento fue muy desigual, representó una fuente de presión adicional que redujo los márgenes de maniobra en las negociaciones con las secciones del SNTE.<sup>234</sup>

Estas dinámicas, junto con el fortalecimiento del SNTE a nivel local y nacional, fueron haciendo cada vez más compleja la operación del sistema educativo y agotando los márgenes de maniobra financieros y políticos de la SEP y de las autoridades educativas estatales para garantizar su gobernabilidad y viabilidad financiera. Las observaciones de ASF y las solicitudes de información, revelaron múltiples irregularidades, privilegios y prácticas que fueron cada vez más cuestionadas por diversos actores políticos. La existencia de grandes contingentes de personal comisionado dedicado a tareas sindicales y políticas financiadas con recursos públicos -poco más de 4 mil en 2015 según la ASF- prestaciones muy por encima de las que gozaba la mayoría de la población, e imágenes frecuentes en los medios de

---

<sup>234</sup> La SEP y las autoridades estatales pasaron por distintas etapas en cuanto a su disposición para divulgar información. No obstante, en comparación con el periodo previo a la entrada en vigor de la Ley de Transparencia en 2003, la información disponible que se llegó a hacer pública llegó a ser considerablemente mayor en términos de su volumen, pertinencia y nivel de detalle. Véase *Ibid.*, pp. 110 – 139.

comunicación de movilizaciones, bloqueos, tomas de instalaciones públicas, fueron haciendo cada vez más costoso políticamente mantener la gobernabilidad del sistema de cara a la ciudadanía.<sup>235</sup>

### **Efectos de la Descentralización Educativa en el SNTE**

Como ya se señaló, para el SNTE la descentralización aceleró el proceso de empoderamiento de las secciones que agrupaban a los trabajadores de la educación en las entidades federativas iniciada con la desconcentración administrativa de la SEP en la década de los setenta, lo que obligó a su dirigencia nacional a reconocer el peso creciente de las secciones estatales al interior del sindicato y a ceder espacios de poder.

Este proceso habría de profundizarse en la medida en que la creciente pluralidad política en el país favoreció la competitividad electoral, lo que incrementó aún más el capital político de sus élites seccionales, quienes detentaban de manera creciente el control real de los agremiados del SNTE en los estados y municipios del país.<sup>236</sup>

A cambio de su respaldo político-electoral o de la amenaza de movilizar a las bases como mecanismo de presión, los líderes seccionales fueron capaces de extraer beneficios adicionales para sus agremiados en forma de múltiples prestaciones tanto de los estados como de la federación; como por ejemplo, incrementos en días de aguinaldo, clínicas del ISSSTE, instalaciones deportivas, becas para los hijos de los trabajadores de la educación, bonos adicionales e incrementos en los existentes, entre otros.<sup>237</sup>

---

<sup>235</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>236</sup> Arnaut (d), *op. cit.*

<sup>237</sup> Para conseguirlo, combinaron el recurso de la movilización como mecanismo de presión y como instrumento para dar visibilidad de su poder de convocatoria. Recurso al que recurrirían con frecuencia las secciones sindicales donde se concentra la disidencia magisterial, como en el caso de Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Michoacán. María Lorena Cook, *op. cit.*

La descentralización no sólo alteró el balance de poder entre el CEN del SNTE y las secciones y delegaciones en los estados, sino que empoderó a las estructuras de liderazgo al interior de éstas últimas a costa del poder de los líderes seccionales en las entidades federativas. Este doble proceso de empoderamiento comenzó a extenderse al interior de la estructura de las secciones estatales del SNTE de manera menos perceptible y más gradual, pero con resultados críticos para la gobernabilidad del sistema educativo y para las arenas intergubernamentales del sector.<sup>238</sup>

Cada sección estatal del sindicato estaba conformada por representantes de los docentes de cada nivel educativo -primaria, secundarias (varias), preescolar, etc.- y de los trabajadores de la educación, por un lado, y por representantes territoriales de las diferentes zonas en las que se dividía al estado.<sup>239</sup> Ambas estructuras comenzaron a fortalecer de manera considerable su posición al interior de las secciones frente a su CEN estatal de manera similar a lo que sucedió con la dirigencia nacional y sus órganos de representación estatal.<sup>240</sup>

En muchas entidades, este empoderamiento de las estructuras sectoriales y territoriales de las secciones del SNTE se vio acelerado por las iniciativas de fortalecimiento de la desconcentración administrativa al interior de los estados, las cuales instalaron o reforzaron oficinas regionales con el objeto de atender de manera eficiente y oportuna los servicios educativos y que, en muchos de los casos, incluyó la tramitación de asuntos de carácter laboral en los que participaban las representaciones regionales.<sup>241</sup>

---

<sup>238</sup> Arnaut (b), *op. cit.*

<sup>239</sup> A su vez, estos órganos eran encabezados por secretarios de trabajo y conflictos, que después de la reforma estatutaria del SNTE de 2004 se convertirían en “colegiados” encabezados por un presidente. *Estatuto del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación*, México, SNTE, 2004. Estatuto reformado por el V Congreso Extraordinario del SNTE el 17 de marzo de 2004. Consultado en marzo de 2007 en [www.snte.org.mx](http://www.snte.org.mx).

<sup>240</sup> Esto, en la medida en que se hicieron responsables de la atención y trámite de las incidencias del personal que representaban y de negociar directamente con las autoridades estatales múltiples asuntos laborales. Arnaut (b), *op. cit.*

<sup>241</sup> *Ibid.*

La capacidad de maniobra de los líderes seccionales comenzó a ponerse a prueba con mayor intensidad durante las negociaciones salariales del paquete de prestaciones con las autoridades estatales que se llevaban a cabo año con año. La definición de los pliegos petitorios seccionales, así como las negociaciones de las respuestas estatales a los mismos por las autoridades, empezaron a requerir de una intensa operación política al interior de las secciones. Los titulares de los subsistemas tenían cada vez mayores incentivos para entregar más beneficios a sus bases con el fin de fortalecer su capital político. Asimismo, debido a que las prestaciones y condiciones de trabajo entre subsistemas eran muy variadas, los secretarios generales de las secciones comenzaron a recibir intensas presiones para que se diera un trato equiparable en materia laboral.

En consecuencia, paradójicamente, los secretarios generales se vieron en crecientes dificultades para mantener el control y la cohesión de las estructuras sectoriales y territoriales en los estados. Situación que, a su vez, los obligó a ejercer y encabezar una mayor presión sobre las autoridades educativas estatales con el fin de asegurar su permanencia, la gobernabilidad sindical y aumentar su capital político al interior de las secciones.

Esta doble descentralización, administrativa y sindical, sumado a los que se describió líneas arriba como la “doble negociación”, introdujo intensas presiones sobre las autoridades y disparidades importantes en la asignación de las transferencias federales para el financiamiento de los servicios educativos.

Cabe señalar, que la estructura individualizada de las arenas intergubernamentales del sector hizo posible que la SEP articulara múltiples mecanismos con el CEN del SNTE y los gobiernos de los estados para contener y asimilar las crecientes presiones provenientes del

interior de las secciones del sindicato bajo el imperativo de garantizar la paz social y garantizar la prestación del servicio.<sup>242</sup>

Asimismo, el control del gobierno federal sobre el sistema de transferencias del sector le permitió ir transfiriendo recursos de manera individualizada a las entidades para hacerle frente a las presiones y a los compromisos contraídos con los comités seccionales del SNTE. Dichos recursos eran canalizados dependiendo de las condiciones particulares de cada entidad y de la tónica de las negociaciones con las secciones locales del sindicato.

Como parte de los mecanismos de coordinación intergubernamental, la SEP hacía del conocimiento de cada entidad los techos de las transferencias así como los rubros a los que podían ser destinados a las negociaciones salariales con las secciones del SNTE, lo que limitaba los incentivos para ampliar los montos a ser entregados en las respuestas a los pliegos petitorios y le permitían a la SEP y al CEN del SNTE contar con ciertos controles sobre los paquetes de prestaciones y, hasta cierto punto, tratar de inducir cierta convergencia entre entidades federativas y contener el ensanchamiento de las disparidades entre los mismos.

No obstante, en la medida en la que se incrementó la presión de las secciones sobre los estados, las aportaciones de la SEP dejaron de ser suficientes para atender las demandas de las secciones y cubrir los compromisos adquiridos en los capítulos estatales de las negociaciones salariales, lo que llevó a los estados a agotar sus márgenes de maniobra financieros y a incurrir en déficits presupuestales, que en algunos casos llegaron a niveles dramáticos.<sup>243</sup>

---

<sup>242</sup> Un ejemplo del impacto de esta dinámica fue la crisis protagonizada por la Sección 22 del SNTE y la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) en 2006 y constituye un ejemplo llevado al extremo de los agudos problemas de gobernabilidad generados por las presiones ejercidas por los liderazgos seccionales de los distintos subsistemas educativos durante la negociación salarial. Redacción del Universal, “Cronología del conflicto en Oaxaca,” en *El Universal*, México, 30 de octubre de 2006, consultado en octubre de 2007 en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx).

<sup>243</sup> Las autoridades educativas estatales comenzaron a agotar sus márgenes de maniobra financieros, afectando de manera considerable el flujo de efectivo de las Secretarías e Institutos estatales de Educación que, en muchos

Las presiones sobre las finanzas públicas de los estados que mantuvieron sus sistemas educativos locales resultaron ser considerablemente más intensas. Las secciones sindicales de sostenimiento estatal se mantuvieron vigilantes de que los gobiernos de los estados les dieran el mismo tratamiento que a las secciones de docentes transferidos vía recursos de la federación, lo que obligaba a las autoridades locales a mantener en equilibrio las concesiones tanto en el ámbito laboral como político entre secciones del SNTE.<sup>244</sup>

---

de los casos, comenzaron a verse en dificultades para cubrir el pago de la nómina, aportaciones al ISSSTE, entre otros rubros, lo que terminaba motivando la inyección de recursos de origen estatal y federal.

<sup>244</sup> Asimismo, la mayoría de los docentes estatales contaban con un paquete de prestaciones y niveles salariales más generosos que los docentes transferidos en plazas comparables. El peso político de las secciones de docentes de sostenimiento estatal continuó siendo importante a nivel local. Un ejemplo de ello es que hasta al menos 2012 impidieron la fusión operativa de los sistemas educativos locales con el sistema federales que transfirió la federación. Gustavo Merino Juárez (a), *op. cit.*

#### IV. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y EFECTOS DEL SNTE EN EL GASTO EDUCATIVO ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS

Las relaciones intergubernamentales del gasto educativo se inscriben en el marco de un complejo entramado de vínculos entre los estados y el gobierno federal en materia fiscal. Uno de los ámbitos más importantes en dichos intercambios es el relacionado con las transferencias federales, tanto las no condicionadas como las condicionadas o equiparables (*matching grants*).<sup>245</sup> Como se abordó anteriormente, en este espacio se alojó una red de arenas intergubernamentales específicas del sector educativo, una para cada entidad federativa, en la que se negociaron y administraron las transferencias federales para el financiamiento de los servicios de educación básica en todo el país.

Las fuerzas políticas y la dinámica intergubernamental que originaron esta constelación de arenas individualizadas —el impulso del gobierno federal para centralizar los servicios educativos estatales, la reticencia de algunos de ellos a cederlos, la posterior expansión acelerada de los servicios federales en todo el país, la necesidad de atender y coordinar particularidades propias de cada entidad, y el empoderamiento de las secciones locales del SNTE, en especial después de la descentralización— tuvieron como consecuencia el surgimiento de diferencias marcadas en el nivel de gasto público destinado a la educación básica entre los estados.

En este capítulo se identifican algunos de los rastros de estas dinámicas a lo largo del tiempo, en específico las dimensiones intergubernamental y sindical, mediante la evolución

---

<sup>245</sup>Alberto Díaz Cayeros, Thomas Courchene et al., “Historical Forces Geographical and Political,” en Marcelo Giugale, Steven Webb, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization; Lessons from Mexico*, Washington D.C., The World Bank, 2000.

de las decisiones presupuestales, tanto de los estados como de la federación, así como del impacto del SNTE después de la descentralización de los servicios educativos en 1992.

Se toma como punto de partida el entramado institucional que llevó a la construcción de la red de arenas intergubernamentales individualizadas entre la SHCP, la SEP, el Congreso de la Unión (después de 1997) y diversas dependencias en cada una de las entidades federativas, con el objetivo de identificar el surgimiento y evolución de las disparidades en los niveles de gasto educativo entre los estados en educación básica. Asimismo, se pone especial atención en el gasto estatal, federal y, posteriormente a la red de transferencias que ensanchó la descentralización de 1992.

De igual manera, se exploran diversas variables vinculadas al SNTE para identificar cuál fue la naturaleza del impacto de la actividad sindical en las disparidades en el gasto educativo entre los estados como consecuencia de la descentralización educativa en 1992 y una mayor competencia electoral del sistema político en el ámbito local. Se hace un análisis para determinar la vinculación entre niveles más elevados de gasto por estado con variables como: el peso del magisterio con respecto al padrón electoral por entidad federativa, fragmentación del poder al interior de las secciones, impacto de la presencia de más de una sección del SNTE por estado, competencia electoral local, uso de métodos de presión radicales en las negociaciones —uso de la movilización y la violencia de manera reiterada, como en el caso de la CNTE— entre otros.

### **El Sistema de Transferencias Intergubernamentales del Gasto Educativo**

Al igual que en otros ámbitos de la vida nacional, el fortalecimiento y estabilización del arreglo fiscal intergubernamental fue una prioridad para los gobiernos postrevolucionarios, en especial el objetivo de elevar la capacidad recaudatoria del gobierno nacional y eliminar

distorsiones para la inversión y el comercio generadas por un sinnúmero de impuestos estatales.<sup>246</sup>

Mediante diversas reformas, a cambio de transferencias o participaciones federales, los estados eliminaron una buena parte de sus impuestos y acordaron la creación de diversos gravámenes de carácter nacional.<sup>247</sup> A partir de entonces, se ensanchó una compleja red de vínculos y relaciones intergubernamentales entre los estados y la federación articuladas en torno a la negociación de transferencias fiscales, proyectos y programas federales que funcionarían de marco general para las relaciones intergubernamentales del gasto educativo.

Al igual que con lo ocurrido en el ámbito de la educación, en materia tributaria las entidades federativas montaron una importante resistencia inicial a ceder bases gravables y facultades de recaudación. No obstante, dada su importancia para el proyecto revolucionario, en este ámbito se consolidó un marco homogéneo aplicable a todas las entidades federativas —los mismos impuestos federales y transferencias con base en fórmulas transparentes.<sup>248</sup> En contraste, en el sector educativo se mantuvo intacta la operación de un buen número de subsistemas estatales con diferentes niveles de inversión local.

---

<sup>246</sup> Al terminar la lucha revolucionaria, una multitud de impuestos locales con tasas, bases y sanciones diferenciadas obstaculizaban el flujo de bienes en el país, introducían distorsiones en la economía y reducían la capacidad recaudatoria de los tres niveles de gobierno. Alberto Díaz Cayeros, Thomas Courchene et. al, *op. cit.*, p. 124.

<sup>247</sup> Francisco Gil Díaz, Wayne Thirsk, “La prolongada reforma fiscal en México,” en *Gaceta Económica*, México, Año 5, no. 9, 2000, p. 11. Un paso fundamental en esta dirección se concretó en la Tercer Convención Fiscal celebrada en 1947, donde los gobiernos de los estados acordaron reservarse la recaudación derivada de la propiedad y algunos otros impuestos, y ceder la responsabilidad de gravar los factores con mayor capacidad de movilidad interjurisdiccional a la federación. La creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1979 fortaleció aún más el predominio de la federación sobre los sistemas fiscales locales, así como su dependencia de transferencias intergubernamentales del gobierno federal. Jorge Ibarra Salazar, et. al, “México: ingresos estatales y dependencia de las participaciones federales,” en *Comercio Exterior*, México, BANCOMEXT, vol. 49, núm. 5, mayo 1999, p. 444.

<sup>248</sup> Así como la posibilidad de recurrir a un número limitado de gravámenes que se podían recaudar localmente Uri Raich, *Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments*, México, CIDE, Documento de Trabajo no. 102, 2001 y Luis Aboites Aguilar, *Excepciones y Privilegios, Modernización Tributaria y Centralización en México 1972-1992*, México, El Colegio de México, 2003.

## *Descentralización y Evolución del Sistema de Transferencias Educativas*

En 1978 la SEP dio un paso importante con la creación de un programa especial de transferencias con el que se buscaba promover el desarrollo de los sistemas educativos de ocho estados.<sup>249</sup> Asimismo, durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari se intensificó el uso de este tipo de mecanismos con el objeto de promover la descentralización en diversos sectores y posteriormente concretar las transferencias de la descentralización educativa a partir de 1993.<sup>250</sup>

En 1997 el gobierno de Ernesto Zedillo y el Congreso de la Unión dieron un paso importante al poner en marcha una serie de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que buscaban generar un nuevo marco de gobernanza para una parte importante del sistema de transferencias intergubernamentales, entre las que se encontraban las relacionadas con la educación básica. Se introdujo la figura de las aportaciones, transferencias condicionadas para la descentralización de ciertas políticas públicas. La mayor parte de las cuales fueron integradas en los ramos 25 y 33 a partir de 1998 en nueve fondos, entre los que destacan: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FAISM) y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).<sup>251</sup>

---

<sup>249</sup> Equivalente a 30,790 plazas y 738,218 horas. José Raúl Trujillo (a), “Los desequilibrios e inequidades legislativas del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo Ramo 33 (2015-2017). Un fondo federal que continúa afectando a los erarios estatales con grandes tendencias de impacto a 2024 y 2030”, en *Revista Finanzas Públicas*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, México, vol. 18, núm. 3, julio – diciembre de 2017, p. 41.

<sup>250</sup> A partir de la segunda mitad de la década de los setenta, la variedad y los recursos canalizados a través de transferencias condicionadas se incrementó considerablemente, especialmente durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Se crearon y fortalecieron un sinnúmero de instituciones estatales y municipales que se encargaron de gestionar la proliferación de dichos instrumentos. Liliana Rivera Sánchez, Katia Rodríguez Gómez, *El Ramo 26: entre el desarrollo regional y la superación de la pobreza*, México, CIDE, 1999, pp. 13-23.

<sup>251</sup> Los dos últimos, introdujeron fórmulas claras de asignación, que para el caso del FAISM, se traducen en el cálculo de una fórmula matemática. También se creó un fondo específico para la descentralización para el sistema de salud, una parte era asignada entre los estados con base en una fórmula que consideró indicadores de mortalidad infantil entre otros. Carlos Moreno Jaimes, *La descentralización del gasto en Salud en México: una*

En un contexto electoral de una mayor competencia real y en el que el PRI había perdido la mayoría en la Cámara de Diputados ese mismo año, uno de los principales objetivos del gobierno federal se enfocaba en fortalecer la estabilidad del sistema de transferencias intergubernamentales y apuntalar la certeza y transparencia en los criterios de asignación de los recursos, en buena medida en respuesta a los constantes reclamos de los partidos de oposición en el sentido de que eran asignadas con criterios electorales y castigaban a los estados gobernados por partidos políticos distintos al PRI.<sup>252</sup>

De manera paralela, los partidos de oposición ampliaron de manera paulatina el número de estados, municipios y escaños en ambas cámaras del Congreso de la Unión, y desde ahí articularon una estrategia que les permitió impulsar una mayor descentralización de recursos. A partir de entonces y hasta 2018, en distintos momentos fueron capaces de condicionar la aprobación al presupuesto de egresos y de otras reformas del Ejecutivo Federal a cambio de mayores recursos y mayor transparencia en la distribución del gasto público.<sup>253</sup>

Además de convertirse en el mecanismo más importante desde donde las fuerzas políticas continuaron impulsando la descentralización del gasto federal, el Congreso de la Unión se sumó como un actor intergubernamental relevante dado su papel en materia de fiscalización de los recursos federales, primero por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda, y después de 1999 por medio de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

---

*revisión de sus criterios de asignación*, México, CIDE, Documento de trabajo no. 95, 2001, pp. 11-13. y Poder Ejecutivo Federal (a), *op. cit.*, pp. 19-20.

<sup>252</sup> José Antonio Chávez Presa, *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, FCE, 2000, pp. 22-34.

<sup>253</sup> Carlos Moreno Jaimes, *La descentralización del gasto en Salud en México: una revisión de sus criterios de asignación*, México, CIDE, Documento de trabajo no. 95, 2001, pp. 11-13. Presiones que se replicaban en el ámbito local, donde una buena parte de los gobernadores comenzaban a enfrentar mayores exigencias en el mismo sentido de parte de sus oposiciones en los ayuntamientos y Congresos estatales.

Las auditorías practicadas por la ASF comenzaron a documentar de manera sistemática prácticas que posteriormente se convirtieron en el foco de algunos de los componentes administrativos más importantes de reforma educativa de 2013. Año tras año, se identificaron inconsistencias e irregularidades en la creación de plazas y horas, tanto de personal docente, directivo, de apoyo y administrativo con los recursos transferidos por la federación para el financiamiento de los servicios educativos, así como la inexistencia de funcionarios y de centros de trabajo que recibían pagos de la nómina educativa, incluyendo a contingentes importantes de comisionados al SNTE y a personal realizando labores de carácter administrativo, entre muchos otros.<sup>254</sup>

#### *Competencia Electoral y el FAEB*

Una de las principales herramientas que permitían mantener la gobernabilidad del sistema de arenas individualizadas entre la federación y cada uno de los estados, era la discrecionalidad en la asignación del gasto educativo federal, ya sea para hacer frente a presiones del CEN del SNTE, de sus secciones en los estados, o de parte de los gobernadores.

Los criterios acordados en 1992 para la descentralización de los servicios y que se mantuvieron en 1997 después de la creación del FAEB, establecían que la federación transferiría los recursos necesarios para la operación del registro de escuelas, el gasto de operación y mantenimiento de la infraestructura, así como la plantilla docente y administrativa. Sin embargo, además de actualizaciones por inflación, no se acordaron mecanismos transparentes para asignar recursos adicionales para construir nuevas escuelas, garantizar su gasto de operación (agua, electricidad, mantenimiento, etc.) y ampliar la plantilla

---

<sup>254</sup> *Ibid.*

docente para hacer frente al aumento de la demanda educativa con recursos federales en cada uno de los estados.<sup>255</sup>

Dichos márgenes de discrecionalidad se encontraban en múltiples partidas del presupuesto federal. Se concentraban en el ramo 25 del presupuesto de egresos para lo relacionado con incrementos salariales de los trabajadores de la educación, tanto nacionales como en los estados. Asimismo, desde el ramo 11 la SEP ponía en marcha programas de carácter federal mediante la suscripción de convenios con los estados, que en muchos de los casos contemplaron la obligación de que esos últimos invirtieran la mitad o una parte de la totalidad del monto necesario para el financiamiento de los programas mediante transferencias equiparables o *matching grants*.

En el gobierno federal prevalecía la convicción sobre la idoneidad de profundizar la descentralización tanto en el sector educativo como en otros ámbitos de la vida nacional mientras que mantuviera la rectoría de la política pública, la función compensatoria, y otras responsabilidades y herramientas de carácter sistémico que permitieran garantizar la integridad, gobernabilidad y la capacidad de los servicios educativos para cumplir con las crecientes exigencias de la sociedad mexicana.<sup>256</sup>

Para los estados, la operación de los servicios se fue convirtiendo en una creciente fuente de tensiones en su relación con la federación. Además de tener que hacer frente a las secciones locales del SNTE cada vez más empoderadas, una ciudadanía cada vez más exigente comenzó a demandar mejores servicios en cuanto a calidad, cobertura, infraestructura y

---

<sup>255</sup> Lo cual, se volvió especialmente importante en la medida en la que la educación básica fue sumando más niveles educativos obligatorios además de la primaria en sus diferentes modalidades: secundaria en 1993, preescolar en 2002 e inicial en 2019. SEP, *Informe de Labores*, SEP, México años 1994, 2006 y 2020.

<sup>256</sup> María del Carmen Pardo (d), “La modernización administrativa zedillista, ¿más de los mismo?”, en Foro Internacional, México, El Colegio de México, no. 171, enero-marzo, 2003.

equipamiento. En este rubro en especial, las necesidades de mantenimiento y gasto de operación de las escuelas transferidas por la federación y aquellas de reciente construcción con fondos federales resultaron ser considerablemente mayores a los recursos que les hacía llegar la SEP.<sup>257</sup>

No obstante, la estructura de arenas individualizadas de relaciones intergubernamentales y los márgenes de discrecionalidad con las que contaba el gobierno federal para la asignación de una parte del gasto educativo federal, le permitieron a la SEP ir atendiendo caso por caso las demandas de los estados y del sindicato, y garantizar la operación e integridad de los servicios educativos. No obstante, dicha discrecionalidad siguió generando tensiones crecientes entre la federación y los estados. En especial en la medida en la que la competencia electoral dio paso a transiciones de partidos políticos tanto en el gobierno federal como en los gobiernos locales.

Lo anterior llevó a que en múltiples ocasiones los estados gobernados por partidos distintos al partido en el gobierno federal amenazaran con devolver los servicios educativos transferidos por la federación en 1993 bajo el argumento de que la SEP incumplía de manera reiterada con el compromiso de hacer llegar a los estados los recursos necesarios para la operación de los sistemas educativos.

Además de los reclamos de que los estados no recibían un tratamiento equitativo, se sumaban los señalamientos de que las transferencias federales no contenían en su diseño mecanismos que buscaran enfocar los recursos en los estados de menores ingresos, mayores niveles de analfabetismo, menor cobertura, eficiencia terminal o resultados más bajos en las

---

<sup>257</sup> A pesar del incremento del gasto educativo estatal, con los años se generó un déficit importante en la inversión en infraestructura escolar. Esto se reflejaba en un deterioro progresivo de las instalaciones y dio pie a crecientes presiones de parte del magisterio y de los padres de familia, que en la mayoría de los casos se veían obligados a hacer aportaciones, tanto en efectivo como en especie, para asegurar la operación de las escuelas.

evaluaciones estandarizadas que buscaban evaluar diversas competencias (matemáticas, comprensión lectora, etc.).<sup>258</sup>

Eventualmente, tras una larga discusión que se inició en 2003 el marco del Sistema de Coordinación Fiscal y en la Convención Nacional Hacendaria de 2004, el gobierno de Felipe Calderón propuso ajustar los criterios de distribución del FAEB con el fin de acomodar las presiones de los estados y de la oposición (y originadas desde su propio partido una década antes) introduciendo nuevos criterios de distribución en 2007 que prometían eliminar las disparidades en el gasto entre entidades federativas a lo largo de un periodo de quince años. Se planteaba que al final de dicha transición se conseguiría igualar el gasto por alumno en todos los estados.<sup>259</sup>

La nueva fórmula del FAEB aprobada por el Congreso en la Ley de Coordinación Fiscal asignaba 50% de los recursos a los estados partir de la matrícula en educación básica, 20% para premiar el gasto educativo estatal, 20% para resarcir las disparidades en el gasto federal por alumno entre entidades federativas y 10% para premiar la calidad educativa mediante un indicador que se establecería por parte de la SEP, que en caso de no definirse, se sumaría al ponderador correspondiente a la matrícula por estado, que pasaría de 50% a 60%.<sup>260</sup>

Las diferencias de criterio con los estados sobre cuál debería ser el indicador de calidad, la resistencia histórica del SNTE a la evaluación educativa, y la alianza electoral con el

---

<sup>258</sup> Gerardo Esquivel Hernández, *op. cit.*

<sup>259</sup> Asimismo, se garantizó que ningún estado recibiría menos recursos de los correspondientes al año fiscal anterior actualizados por la inflación. Dictamen 2340-B de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, Cámara de Diputados, México, Gaceta Parlamentaria, 13 de septiembre de 2007, consultado en mayo de 2025 en [nsil.gobernacion.gob.mx](http://nsil.gobernacion.gob.mx). En marzo de 2017 Josefina Vázquez Mota, Secretaria de Educación inició un proceso de revisión de la descentralización educativa de 1992 con el fin de identificar costos y beneficios, incluyendo en lo relacionado con las desigualdades en el modelo de financiamiento. Guadalupe Irizar, “Examina la SEP descentralización”, en *Reforma*, Grupo Reforma, México, 24 de marzo de 2007.

<sup>260</sup> *Dictamen 2340-B, op. cit.*

sindicato y su dirigencia, que muy probablemente hicieron posible que Felipe Calderón pudiera superar a Andrés Manuel López Obrador en la elección de 2006, llevaron a la SEP a posponer su aplicación, por lo que el ponderador correspondiente a la matrícula ascendió a 60% hasta la entrada en vigor de los nuevos criterios de distribución que sustituyeron al FAEB en 2015.<sup>261</sup> A pesar de que los partidos de oposición aprobaron la nueva fórmula de distribución del FAEB, los estados con los índices de marginación más elevados argumentaron posteriormente que el indicador de calidad los colocaba en desventaja y reforzaba la regresividad en la distribución de los recursos.<sup>262</sup>

Asimismo, como parte de la alianza electoral con el sindicato magisterial, el gobierno del Presidente Calderón nombró a Fernando Yáñez como Subsecretario de Educación Básica, entonces yerno de la Mtra. Elba Esther Gordillo, Presidenta del SNTE, así como la Dirección General del ISSSTE, de la Lotería Nacional, entre otros cargos en la administración pública federal, algo no visto en prácticamente toda la historia de la SEP. Durante al menos los primeros cuatro años del sexenio, el sindicato y sus secciones experimentaron un empoderamiento importante que se extendió a los beneficios otorgados en el marco de las negociaciones salariales nacionales y locales, tanto en el ámbito federal como en el local.<sup>263</sup>

Si bien la SEP continuó administrando el sistema de arenas individualizadas, en especial las presiones originadas desde el SNTE y sus secciones en los estados entregando discrecionalmente recursos desde diversos fondos, los gobiernos de los estados

---

<sup>261</sup> Graciela Bensusan, Arturo Tapia, “El SNTE y la calidad educativa: una agenda de investigación,” en *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 75, núm. 4, 2013, consultado en [www.scielo.org.mx](http://www.scielo.org.mx) en mayo de 2025; y Alberto Arnaut (a), *op. cit.*, sobre las resistencias históricas del SNTE a la evaluación de la calidad de la educación.

<sup>262</sup> Carlos Mancera Corcuera, “Financiamiento de la Educación Básica” en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.), *Los Grandes Problemas de México: Educación*, México, El Colegio de México, vol. VII, 2010, p. 179.

<sup>263</sup> Ver, Ricardo Raphael de la Madrid, *op. cit.* La alianza se dio por terminada en 2011 antes del arranque del proceso electoral de 2012. “Cesan al yerno de Elba Esther Gordillo en la SEP,” en *Excelsior*, Excelsior, México, 1 de diciembre de 2011, consultado en mayo de 2025 en [www.exelsior.com.mx](http://www.exelsior.com.mx).

experimentaron un desgaste importante en su relación con las secciones locales del SNTE durante la mayor parte del sexenio, la cual continuó presionando las finanzas estatales y representando retos crecientes a la gobernabilidad del sistema educativo y de la política local.

La aplicación de la nueva fórmula del FAEB aprobada en 2007 generó ganadores y perdedores en el mediano y largo plazo. Si bien se evitó que los estados perdieran recursos en términos reales, el componente que buscaba premiar a las entidades en función del esfuerzo presupuestal local generó inconformidad entre los gobernadores cuya inversión en educación básica era prácticamente nula o se encontraba muy por debajo del promedio nacional (ver gráfica 4.4).<sup>264</sup>

De igual forma, durante la discusión de la reforma y a lo largo del periodo en que se mantuvo vigente la nueva fórmula de distribución del FAEB, se presentó un intenso debate en torno a que los recientes ajustes al fondo empeoraban la falta de equidad en la asignación de los recursos al pretender asignar el mismo monto de gasto público por alumno entre entidades que mostraban brechas importantes en sus niveles de ingreso y logro educativo.<sup>265</sup> Paralelamente, se señalaba que las variables de mayor peso como la matrícula y el gasto educativo local, dependían de la información proporcionada por los propios gobernadores, lo que se prestaba a conflictos de interés y pronto comenzaron a generar desconfianza entre la ciudadanía y a exacerbar las tensiones en el ámbito intergubernamental.<sup>266</sup>

Adicionalmente, el cúmulo de evidencias relacionadas con múltiples irregularidades en el ejercicio del gasto por parte de los gobernadores, incluyendo el desvío de recursos,

---

<sup>264</sup> José Raúl Trujillo (a), *op. cit.*

<sup>265</sup> Carlos Mancera Corcuera, *op. cit.*, p. 169.

<sup>266</sup> Marco Antonio Fernández Martínez, *La impunidad en la nómina magisterial. Uso y abuso del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)*, México, México Evalúa e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2019, consultado en [www.mexicoevalua.org](http://www.mexicoevalua.org) en mayo de 2022, p. 8.

contribuyeron a acelerar la percepción de que el FAEB había dejado de ser el mecanismo idóneo para continuar dando vida al proyecto de descentralización educativa. A esto se sumaron los señalamientos de que el SNTE, haciendo uso de los comisionados sindicales financiados por el FAEB y el ramo 25, habían constituido un factor determinante en la victoria electoral de Felipe Calderón en 2006, lo que elevó su visibilidad en la agenda pública y comenzaron a representar un costo político importante para el gobierno. Si bien esto llevó a la SEP a prohibir de manera expresa el uso del FAEB en 2009 para sufragar los gastos relacionados con la nómina de los comisionados y su número se acotó, dicha práctica se mantuvo incluso después de la eliminación del fondo.<sup>267</sup>

#### *Creación del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa*

Finalmente, en el contexto de la reforma educativa de 2013, la presión de las entidades federativas y el desgaste de la legitimidad del FAEB llevó al gobierno del presidente Enrique Peña Nieto a llevar a cabo una reforma para atender los planteamientos políticos y financieros de los estados, eliminar la doble negociación salarial a partir de 2014 (incluyendo al magisterio de sostenimiento estatal en las entidades), homologar sueldos y prestaciones a nivel nacional de manera gradual, y poner en marcha mecanismos que brindaran mayor certeza y transparencia a la distribución de las transferencias federales para la educación básica.<sup>268</sup>

---

<sup>267</sup> En algunos casos, los estados absorbieron el costo de los comisionados con recursos estatales, mientras que en otros se mantuvieron en las nóminas de diversos centros de trabajo. *Ibid.*

<sup>268</sup> En febrero de 2014 la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) acordó con el gobierno federal la eliminación de la doble negociación junto con el compromiso de todos los estados de no sostener negociaciones de carácter salarial con las secciones del SNTE. Mariana Otero-Ruiz, “*Eliminan doble negociación con los profesores*”, Milenio, Milenio Diario, 27 de febrero de 2014, consultado en [www.milenio.com](http://www.milenio.com) en mayo de 2025. Asimismo, en mayo del mismo año los gobernadores suscribieron convenios con el Presidente del CEN del SNTE y la(s) secciones estatales en el que se comprometían a eliminar la doble negociación y a aceptar lo negociado en el ámbito nacional de manera automática. Secretaría de Educación Pública, “*Comunicado 119 – Firma de convenio de automaticidad entre gobernadores y SNTE. Acuerdan Gobernadores la aplicación de la negociación única salarial con el Gobierno Federal*,” Secretaría de Educación Pública, México, 13 de mayo de 2014, consultado en [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx) en mayo de 2025. En una auditoría de gasto federalizado enfocada en el FONE

Como se verá más adelante, la eliminación de la doble negociación resultó en una reducción sistemática del gasto educativo, particularmente el de origen estatal (gráfica 4.3).

En el marco de la reforma educativa del presidente Peña Nieto, se determinó que a partir de 2015 el FAEB sería sustituido por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE). El rubro más importante consistió en la realización de una revisión de las plantillas de personal financiadas y otro tipo de gasto con transferencias federales a lo largo de más de 20 años de la entrada en operación de la descentralización educativa en 1993, así como una reasignación de las responsabilidades en el pago de la nómina.

A partir de la entrada en vigor de FONE en 2015, los estados se verían obligados a elaborar una nómina a partir de diversos criterios establecidos por la SHCP y la SEP, con la cual se buscaba vincular de manera directa cada uno de los pagos a docentes y personal administrativo en centros de trabajo específicos por medio de una plataforma tecnológica integral, a partir de los cuales la SEP se haría cargo de supervisar el proceso y realizar la dispersión de los recursos de manera automática a los trabajadores de la educación.<sup>269</sup>

Asimismo, al igual que en la reforma de 2007, además del pago de la nómina, dentro del FONE se creó un fondo de compensación con el fin de garantizar que los estados recibieran

---

de la cuenta pública 2016, la Auditoría Superior de la Federación identificó que la introducción del fondo había logrado eliminar la carga presupuestal de la doble negociación para los estados la federación. Auditoría Federal de la Federación, *Auditoría Especial del Gasto Federalizado, Ramo General 33, Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo*, México, Auditoría Federal de la Federación, 2018, consultado en [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx) en mayo de 2025.

<sup>269</sup> Se determinó que La SEP realizara los pagos de la nómina “a cuenta y orden” de los estados en su calidad de patrones con el fin de mantener la relación patronal con los trabajadores de la educación acordados en la descentralización de los servicios en 1992. Auditoría Superior de la Federación (b), *Auditoría del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) correspondiente a la Cuenta Pública 2021*, México, Auditoría Federal de la Federación, 2021, consultado en [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx) en mayo de 2025.

al menos el mismo monto de recursos que en 2014 (el cual se limitó a siete estados), otro para el pago de gastos de operación y un último de gasto corriente.<sup>270</sup>

Con estos ajustes, y con modificaciones a las reglas para la creación y compactación de plazas y horas dentro de las nóminas financiadas por el FONE se buscó evitar que los estados generaran plazas y horas adicionales financiados a cuenta de las transferencias federales sin sustento presupuestal y técnico sólido. A partir de entonces el otorgamiento de plazas, horas y ascensos se determinarían mediante concursos de oposición establecidos en la reforma educativa de 2013, eliminando además la facultad para que el SNTE asignara entre el 50% y el 100% de las plazas y horas vacantes y de nueva creación.<sup>271</sup>

Esta reforma tuvo como antecedente el descabezamiento de la dirigencia del SNTE como resultado del encarcelamiento de su presidenta, la maestra Elba Esther Gordillo a principios de 2013, lo que ayudó a mitigar cualquier resistencia entre las secciones del sindicato a la eliminación de la doble negociación, la cual se volvió a centralizar en el ámbito federal para los trabajadores de la educación que ocupaban plazas financiadas por transferencias federales.

Poco antes, los liderazgos de las secciones sindicales habían experimentado un desgaste importante como resultado de la aprobación de la reforma educativa del gobierno de Peña Nieto a finales de 2012, en la que el gobierno consiguió la aprobación de una reforma educativa que como ya se señaló sacaba de su control la asignación de plazas, horas y ascensos,

---

<sup>270</sup> Los estados que fueron incluidos en el fondo de compensación fueron el Estado de México, Chiapas, Guanajuato, Puebla, Baja California, Yucatán y Sonora. José Raúl Trujillo, *op. cit.* p. 62.

<sup>271</sup> Gobierno de la República, *Reforma Educativa*, México, Gobierno de México, consultado en [www.gob.mx](http://www.gob.mx) en mayo de 2025. Marco Antonio Fernández Martínez, *op. cit.*

y las sometía a exámenes de oposición conducidos por el Instituto Nacional de Evaluación para la Educación, un organismo de carácter autónomo.<sup>272</sup>

Si bien los componentes más importantes de la reforma educativa fueron derogados en 2019, el FONE sobrevivió a la contrarreforma educativa del gobierno del presidente López Obrador, y desde su entrada en operación en 2015 la federación comenzó a aportar recursos directamente a las nóminas locales en lugar de hacerlas llegar a las tesorerías de los estados. Pero quizás de manera más importante, a partir de 2014 los incrementos salariales se continuarían negociando nuevamente de manera exclusiva con el CEN del SNTE dejando atrás la doble negociación.

### **Evolución del Gasto Público en Educación Básica**

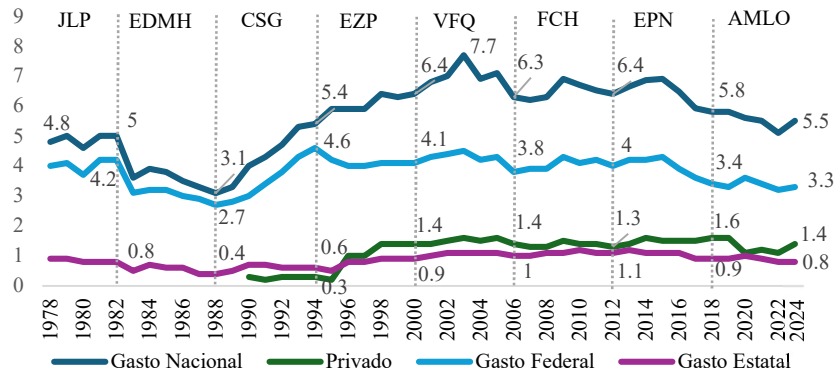
Como proporción del PIB, de 1978 a 2023 la evolución de los recursos públicos y privados destinados a la educación experimentaron cuatro grandes etapas: 1) declive de 1978 a 1988, 2) crecimiento hasta 2003, 3) estancamiento hacia 2014, y 4) contracción de 2015 a 2023. Como se puede observar en la gráfica 4.1, a lo largo de todo este periodo se presentaron diferencias en el comportamiento de los componentes federal, estatal, municipal y privado. Destaca el crecimiento este último a partir de 1995, cuyo peso se incrementó casi cinco veces en promedio. Asimismo, los recursos aportados por los estados se duplicaron de 1992 a 2013

---

<sup>272</sup> De manera igualmente importante, se introdujeron reformas importantes al sistema de carrera magisterial con la creación del servicio profesional docente. *Ibid.* Como se abordó en capítulos anteriores, algunos estados habían cedido la totalidad del control de la asignación de plazas de nueva creación, de los ascensos y adscripciones a las secciones locales del SNTE. En el resto de las entidades federativas, compartían con las autoridades locales dicha responsabilidad en un 50% de los casos. En todos los casos, las plazas, promociones y adscripciones estaban reguladas mediante diversos mecanismos y las decisiones eran tomadas por órganos colegiados de carácter mixto, como lo fue en su momento la comisión mixta de escalafón y la comisión de carrera magisterial. No obstante, existían importantes márgenes de discrecionalidad y poca transparencia. Alberto Arnaut (a) y (b), *op. cit.*

al registrar 1.2% del PIB en respuesta a la descentralización y a una mayor competencia electoral efectiva.

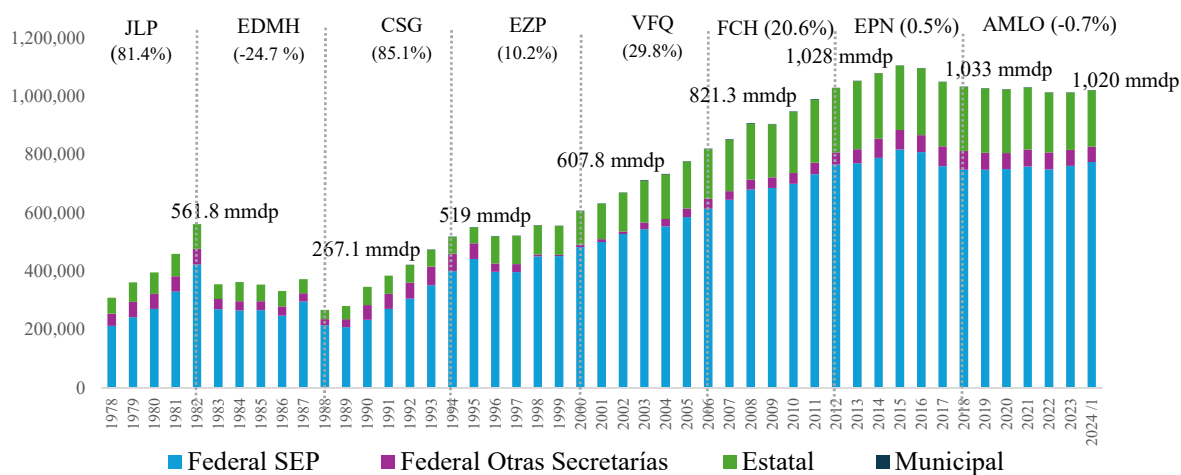
**Gráfica 4.1 Gasto educativo como % del PIB (1978-2023)\***



\*Gasto privado a partir de 1994 y autorizado para 2024.  
Fuente: elaborado a partir de SEP, Informes de labores, varios años.

En términos reales, el gasto público en educación experimentó una expansión de 229% de 1978 a 2024. Los recursos federales crecieron 225% (264% por parte de la SEP y 64% otras secretarías), los aportados por los estados 246%, mientras que los municipales se contrajeron en 84%. A lo largo de poco más de siete sexenios que abarca el periodo que va de 1978 a 2024, el gasto público en educación se contrajo únicamente durante las administraciones de Miguel de la Madrid y de López Obrador, aunque en este último caso, esto obedece a una reducción de 12% del gasto estatal ya que el presupuesto federal se incrementó en 2.6% durante el sexenio (gráfica 4.2).

**Gráfica 4.2 Gasto público en educación 1978-2024**  
(miles de pesos de 2018)\*



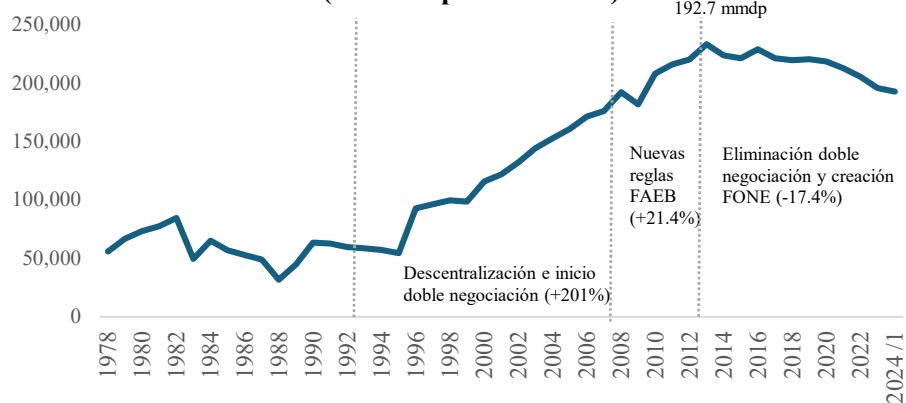
\*Gasto municipal a partir de 1992.

1/ Gasto aprobado.

Fuente: elaborado partir de SEP, Informes de labores, varios años.

Por otra parte, como se puede observar en la gráfica 4.3, del inicio de la descentralización en 1993 hasta la introducción de ajustes en la fórmula de asignación del FAEB que entró en vigor en 2008, el gasto estatal se incrementó de manera acelerada en 201% en términos reales. A partir de entonces, moderó su velocidad de crecimiento a 21% hasta 2013, cuando comenzó a contraerse después del fin de la doble negociación. doble negociación.

**Gráfica 4.3 Gasto estatal y descentralización educativa**  
(miles de pesos de 2018)



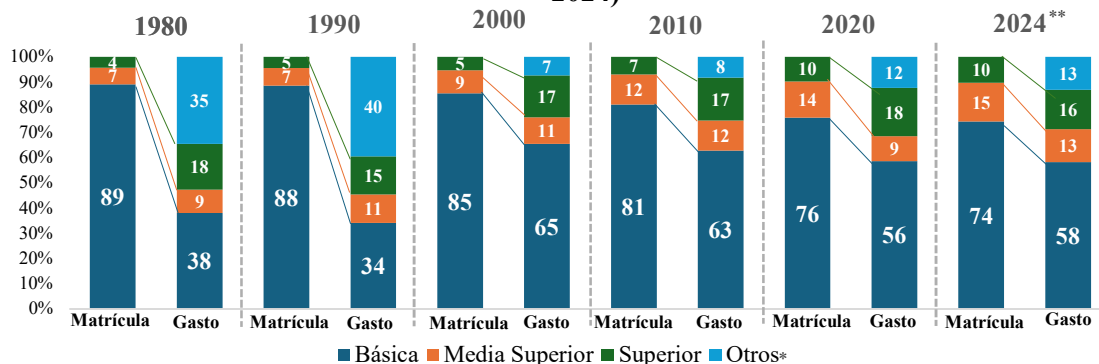
1/ Gasto aprobado.

Fuente: Elaborado a partir de SEP, Informes de labores, varios años.

Como se señaló líneas arriba, en febrero de 2013 se descabezó a la dirigencia del SNTE y las negociaciones salariales nacionales y estatales experimentaron una presión considerablemente menor para los estados, ayudados por el endurecimiento político de la administración del gobierno de Enrique Peña Nieto contra las élites magisteriales. A partir de 2014, como resultado de la eliminación de la doble negociación y posteriormente con la eliminación del FAEB y la entrada en operaciones del FONE en 2015, el gasto estatal en educación se contrajo en 12.8% en términos reales, pasando de 221.3 miles de millones de pesos a 192.7 en 2024 (gráfica 4.3). Con respecto al PIB, esta disminución en el gasto estatal implicó un retroceso a niveles de 1999, año en el que registró poco menos de 0.9% del PIB (gráfica 4.1).

Al interior del gasto público destinado a la educación, el componente más importante corresponde a la educación básica (inicial, preescolar, primaria y secundaria). Los alumnos inscritos en dicho nivel superaban el 74% de la matrícula total en 2024, 15 puntos porcentuales menos que en 1980 cuando ascendía a 89% del total (gráfica 4.4). Por tal motivo este nivel educativo continuó recibiendo la mayor parte del gasto público, oscilando en alrededor de 60% del total. Asimismo, el contingente más grande de los trabajadores de la educación corresponde a este nivel, pasando de 78% en 1990 a 64% en 2024.

**Gráfica 4.4 (%) Gasto público y matrícula por nivel educativo (1980 - 2024)**



\* Se refiere a diversos conceptos incluyendo capacitación para el trabajo, deporte, etc.

\*\* Presupuesto aprobado para 2024.

Fuente: Elaborado a partir de SEP, Informes de labores, varios años.

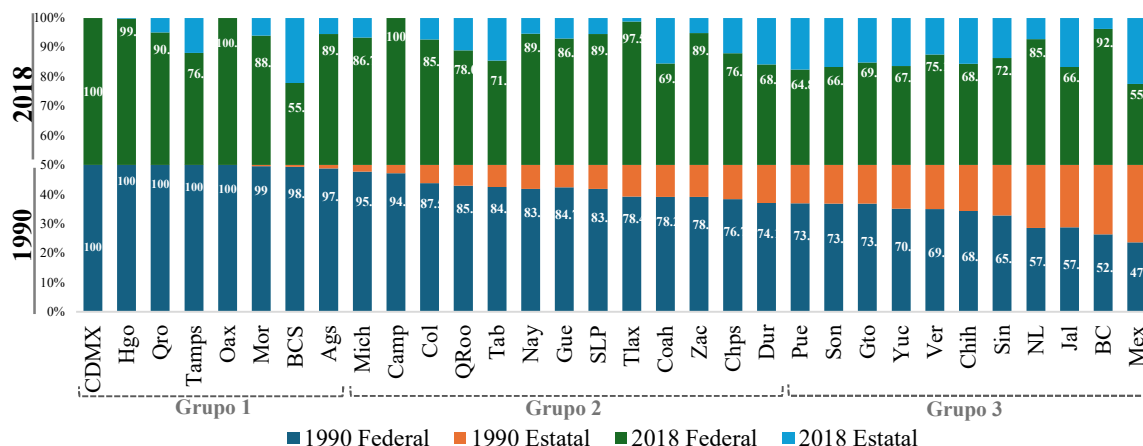
### *Diferencias en los Niveles de Gasto Público en Educación Básica entre los Estados*

Como se comentó anteriormente, las disparidades en el gasto educativo en educación básica entre los estados tiene entre sus principales explicaciones la resistencia de varios de ellos a ceder sus subsistemas a la federación durante el proceso de centralización del sistema educativo nacional, a la expansión de los servicios de la SEP de manera desigual en todo el país, al esfuerzo de los estados para hacer frente al crecimiento de la matrícula, y a la presión del SNTE y de sus secciones estatales para obtener mejores sueldos y prestaciones.

En la gráfica 4.5 se compara la participación del gasto federal y estatal en educación básica para cada entidad en 1990 —antes del inicio de las discusiones que llevaron a la descentralización— con 2018, después de la consolidación del FONE. Asimismo, se les clasifica en tres grupos dependiendo de la decisión o no de ceder a la federación los servicios locales y a partir del peso de los recursos federales en el financiamiento de estos en el ámbito local. De esta manera; i) en el grupo 1 se incluye a las entidades donde la federación aportaba entre 100% y 95% del gasto educativo en 1990; ii) en el grupo 2 se reúne a los estados donde

el gobierno nacional financiaba entre el 94% y el 75% del total, y iii) en el grupo 3, a las entidades donde los fondos federales aportaban hasta 74% del gasto.<sup>273</sup>

**Gráfica 4.5 Participación federal y estatal en el financiamiento de la educación básica por entidad (1990-2018)**



Fuente: Elaborado a partir de SEP, Informe de Labores; Cuestionario sobre financiamiento educativo estatal, varios años, www.sep.gob.mx.

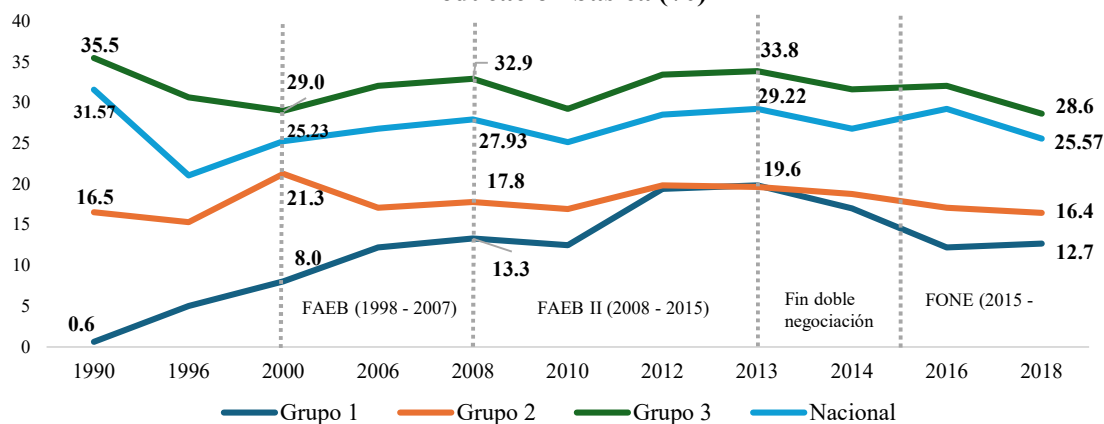
Como se puede ver en la gráfica 4.6, durante el periodo que va de 1990 a 2018, los estados en los grupos 1 y 2 incrementaron su participación en el financiamiento de la educación con recursos propios de manera importante. El primer grupo alcanzó 8 puntos porcentuales en promedio en el 2009 a partir de una base de menos del 1% en 1990. Asimismo, en 2012 y 2013 alcanzaron el nivel de inversión del grupo 2 (gráfica 4.6). De manera paralela, las entidades agrupadas en el segundo grupo ampliaron su participación promedio en una tercera parte durante la década de los noventa hasta alcanzar un punto máximo en el año 2000. A partir de dicho año la inversión estatal se mantuvo relativamente estable dentro de un rango

<sup>273</sup> Se toma como base la proporción de la nómina magisterial a cargo de los dos niveles de gobierno en cada uno de los estados, la cual ha representado entre 90% y 95% del gasto educativo. Como lo menciona Arnaut, los maestros estatales lograron obtener mejores percepciones en promedio que los federales (al menos hasta la descentralización), por lo que este método muy probablemente subestima el gasto educativo estatal. Alberto Arnaut (c), op. cit., p. 66. Cabe señalar que después de 1992 los docentes y alumnos transferidos por la federación a los estados se clasificaron como de “sostenimiento estatal” con excepción del entonces Distrito Federal donde los servicios no fueron descentralizados.

de entre 17% y 19.8%, con una ligera tendencia al alza, para descender de manera sostenida después de 2013 después del fin de la doble negociación.

Por su parte, el comportamiento de la inversión local en los estados del grupo 3 que se caracterizaba por contar con las aportaciones más altas en proporción al gasto federal, siguió una trayectoria inversa a la de los grupos 1 y 2 en la década de los noventa, retrocediendo en casi siete puntos porcentuales en promedio (gráfica 4.6). Esto se debe principalmente a dos razones. Por un lado, la mayoría de los estados dentro de esta categoría como el Estado de México, Baja California o Jalisco (ver gráfica 4.5) contaban de inicio con una carga presupuestal importante que limitaba ampliar aún más su participación frente a la federación. Y quizás de manera más relevante, la SEP acordó con algunas entidades del grupo 3 y Coahuila del grupo 2 un programa de transferencias adicionales denominado “carga elevada” que estuvo vigente de 1995 a 2004 y que se terminó incorporando año con año a las transferencias del FAEB a partir de 1998.<sup>274</sup>

**Gráfica 4.6 Evolución del financiamiento estatal vs federal en educación básica (%)**



Fuente: Elaborado a partir de SEP, Informe de Labores; Cuestionario sobre financiamiento educativo estatal, www.sep.gob.mx.

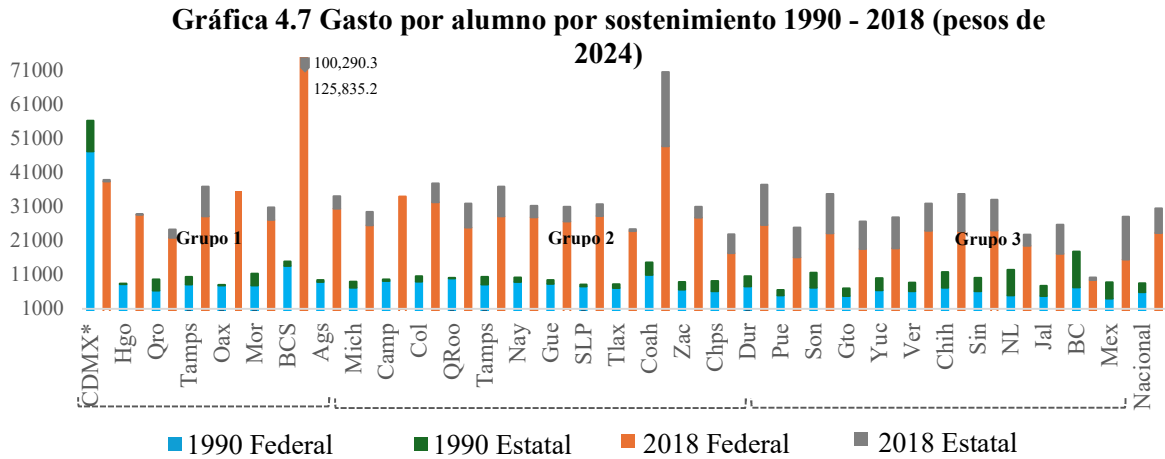
<sup>274</sup> SEP (e), Solicitudes de información pública Folios 0001100076804 y 0001100076704 sobre Carga Elevada, México, SEP, 5 de agosto de 2004.

Un aspecto a destacar del programa de carga elevada consiste en que los estados de Veracruz, Puebla, Yucatán y Guanajuato dentro del grupo 3 no fueron incorporados al programa a pesar de aportar montos importantes de sus propios recursos al gasto educativo y que un estado como Coahuila del grupo 2 fuera considerado. Como se señaló anteriormente, esto es evidencia de la flexibilidad —y márgenes de discrecionalidad— que brindó la estructura de arenas intergubernamentales individualizadas del sector educativo para acordar por separado con cada uno de los estados aportaciones de recursos que permitieran mantener la estabilidad y gobernabilidad del sistema educativo en su conjunto.

Finalmente, al igual que en el caso de los grupos 1 y 2, del 2000 al 2013 los estados del grupo 3 mantuvieron una participación relativamente estable, con una ligera tendencia al alza. Al igual que el resto, la participación del gasto local comenzó a contraerse de manera sostenida como resultado de la eliminación de la doble negociación. Por otra parte, siguiendo la gráfica 4.6, destaca la velocidad con la que el primer grupo de entidades fue capaz de reducir el gasto en comparación con los otros dos. Esto se explica por la ausencia o tamaño limitado de los subsistemas de educación de sostenimiento local en el grupo 1, lo que permitió una mayor flexibilidad en la reasignación de los recursos.

Al hacer un análisis de la evolución del gasto educativo per cápita con el fin de controlar por diferencias en el crecimiento de la matrícula estatal, se observa una tendencia similar durante el periodo. No sólo se registran disparidades importantes en el gasto público por alumno antes de la descentralización en 1990, sino que estas persisten y se amplían hacia 2018. Dichas diferencias se registran por partida doble, tanto en la aportación federal por alumno como en gasto estatal (gráfica 4.7). La dispersión del gasto federal por alumno medido por el coeficiente variación pasó de 30% en 1990 a 68% en 2018, de 84.2% a 192.1% para el

gasto estatal, y de 73.8% a 95.2% para el gasto total (suma del gasto federal y estatal por alumno).<sup>275</sup>



\* Se usan las cifras correspondientes a 1988.

Fuente: Cálculos propios con base en SEP, Cuestionario de Gasto Educativo Estatal Informes Anuales, varios años.

En otras palabras, la descentralización, el impacto del SNTE y de sus secciones en el gasto estatal y una mayor competencia electoral real, tuvieron como resultado una ampliación de las disparidades en el gasto educativo entre los estados, tanto en el gasto federal como en el local. Quizás la única excepción tiene que ver con el gasto estatal y total del grupo 3 para 2018. Como se puede ver en la tabla 4.1 la dispersión se redujo en lugar de ampliarse como resultado tanto de la contracción del presupuesto aportado por la federación dentro del programa de carga elevada como de la reducción del gasto estatal después de 2013.

**Tabla 4.1 Dispersión del gasto educativo por entidad 1990 vs 2018 por grupo**

	1990			2018		
	Gasto Federal	Gasto Estatal	Gasto Total	Gasto Federal	Gasto Estatal	Gasto Total
Grupo 1	30.8%	18.2%	20.2%	81.4%	231.6%	120.1%
Grupo 2	18.2%	62.6%	17.3%	28.3%	94.2%	35.4%
Grupo 3	20.2%	57.7%	31.1%	23.8%	42.0%	25.5%
Total	30.0%	84.3%	73.8%	68.1%	192.2%	95.3%

Fuente: Cálculos propios con base en SEP, Cuestionario de Gasto Educativo Estatal Informes Anuales, varios años.

<sup>275</sup> Desviación estándar dividido por el promedio aritmético, lo que permite conocer qué tan grande es la dispersión de los datos con respecto al promedio, donde un mayor porcentaje indica una mayor dispersión.

## **SNTE y Gasto Educativo**

Como se señaló líneas arriba, los servicios personales —o la nómina— representaron entre 90% y 95% del gasto en educación básica y normal durante el periodo analizado.<sup>276</sup> La inmensa mayoría corresponde al financiamiento de plazas y horas sindicalizadas tanto de docentes como de personal administrativo y de apoyo. Por esa razón, uno de los principales motores detrás del crecimiento del gasto en este rubro está relacionado con el sindicato, y a sus gestiones para mejorar las condiciones laborales de sus agremiados.

Como ya se señaló, después de la descentralización de los servicios de educación básica, una de las variables que contribuye a explicar las diferencias en el nivel de gasto educativo entre entidades federativas fue la capacidad de las secciones del SNTE para obtener incrementos en sueldos y prestaciones en las negociaciones salariales locales a partir de las estrategias, peso político, la coyuntura electoral, capacidad de negociación y la disposición de los estados y de la federación para otorgar concesiones de carácter laboral.

Además de la negociación salarial anual entre la SEP y el CEN del SNTE para todos los trabajadores de la educación, la descentralización instauró una revisión paralela entre los estados y las secciones que se conoció como la “doble negociación” y que se describe líneas arriba y, con mayor detalle en el capítulo anterior. Mientras que en el ámbito nacional se acordaban ajustes al paquete de sueldos y prestaciones aplicables a todo el personal sindicalizado, a partir de la descentralización las secciones cuya relación laboral fue

---

<sup>276</sup> México Evalúa, *10 Puntos para entender el gasto educativo: Consideraciones sobre su eficiencia*, México, México Evalúa Centro de Políticas Públicas, México AC, 2010, p. 7, consultado en mayo de 2025 en [www.mexicoevalua.org](http://www.mexicoevalua.org).

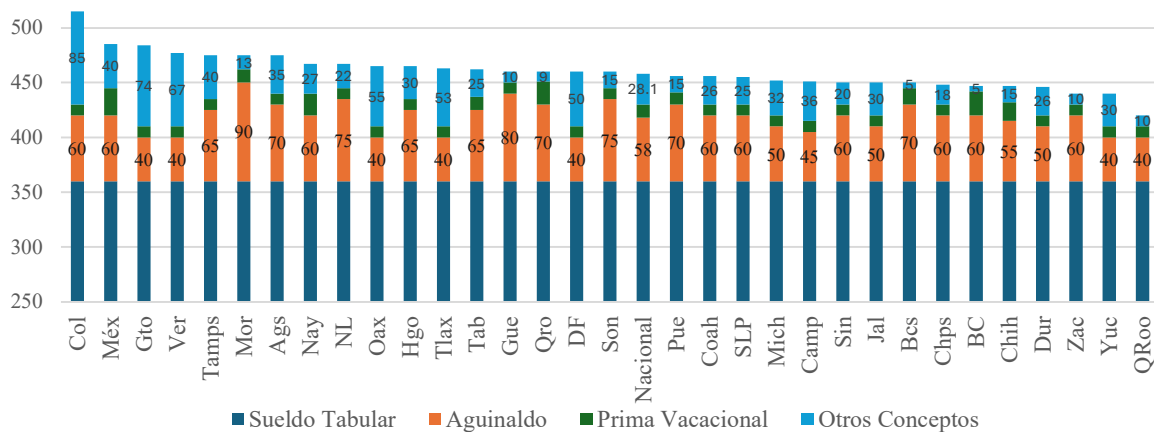
transferida a los estados, comenzaron a negociar con éstos últimos beneficios adicionales, principalmente prestaciones.<sup>277</sup>

Año con año, los compromisos asumidos por los gobiernos estatales en la doble negociación con las secciones locales del SNTE —tanto las transferidas como las estatales— se fueron integrando a las nóminas magisteriales de las entidades, lo que generó diferencias en los montos y estructura de sueldos y prestaciones entre los estados y, en consecuencia, en los presupuestos educativos destinados a la educación básica y normal.

#### *Brecha Salarial y Diferencias en la Estructura de Prestaciones por Estado*

De esta manera, hacia 1999 —año para el que existen datos disponibles con este nivel de detalle— los trabajadores de la educación de Colima habían logrado obtener un total de 515 días efectivos de salario integrado anual frente a la media nacional de 459, o a los 420 días que habían conseguido sus colegas en el estado de Quintana Roo durante el mismo periodo (gráfica 4.8), una brecha de 56 y 95 días equivalentes a 12% y 23% respectivamente.<sup>278</sup>

**Gráfica 4.8 Días efectivos de salario integrado al año (1999)**



Fuente: elaborado a partir de datos en Bonifacio Barba, *op. cit.*

<sup>277</sup> Las secciones donde se concentraban los trabajadores estatales nunca dejaron de negociar de manera directa este tipo de beneficios con las autoridades locales. Sin embargo, a partir de la eliminación de la doble negociación dicha interlocución se trasladaría al ámbito nacional.

<sup>278</sup> Bonifacio Barba, *op. cit.*

Además de los días de salario integrado, la doble negociación propició el surgimiento de diferencias sensibles en la estructura y tipo de prestaciones y beneficios en cada entidad (gráfica 4.8). Por ejemplo, Morelos otorgaba 90 días de aguinaldo en 1999 mientras que el entonces Distrito Federal y otros siete estados se limitaban a 40. Otro caso representativo es el de la prima vacacional, donde el Estado de México concedía 25 días en comparación con los 10 que otorgaban otros veintitrés estados.

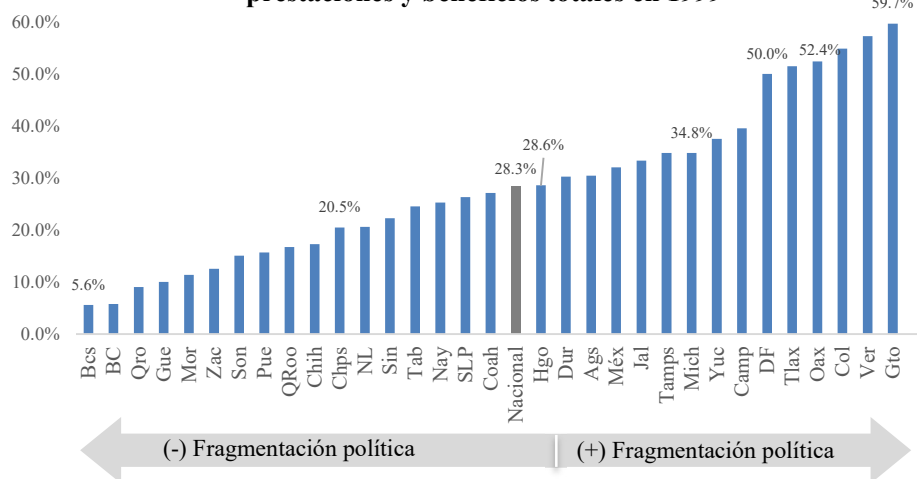
En el capítulo anterior se describió el proceso que aceleró el empoderamiento de las secciones del SNTE en los estados frente al CEN, y la forma en la que, de manera paralela derivó en una dinámica similar al interior de éstas, donde los liderazgos de los subsistemas educativos y estructuras regionales fueron adquiriendo mayor peso político frente a sus Comités Ejecutivos Seccionales.

Esto se puede observar al analizar la composición de las prestaciones y beneficios por estado en la gráfica 4.8, concretamente en la distinción entre aquellas de carácter “universal”, extensivas a todos los trabajadores de la educación, como es el caso del aguinaldo y la prima vacacional, y un segundo grupo bajo la categoría de “otros conceptos.” Si bien es cierto que bajo este rubro también se sumaban algunas prestaciones de carácter universal, una buena parte estaba integrada por aquellas dirigidas a grupos específicos –como, por ejemplo, docentes de preescolar, telesecundarias, educación indígena, entre otros.

La distinción entre prestaciones y beneficios de carácter universal y aquellas dirigidas a sectores específicos es relevante porque podría ser indicativa de la necesidad de alcanzar consensos entre los trabajadores de distintos subsistemas en el contexto de las negociaciones salariales locales y de la correlación de fuerzas al interior de las secciones. En otras palabras, a mayor fragmentación política en las secciones entre trabajadores de la educación de distintos

subsistemas (primarias, secundarias generales, técnicas, entre otros), es mayor la proporción del rubro “otras prestaciones” con respecto al total de días de salario anual integrado por estado (gráfica 4.9).

**Gráfica 4.9 "Otros Conceptos" como porcentaje de las las prestaciones y beneficios totales en 1999**



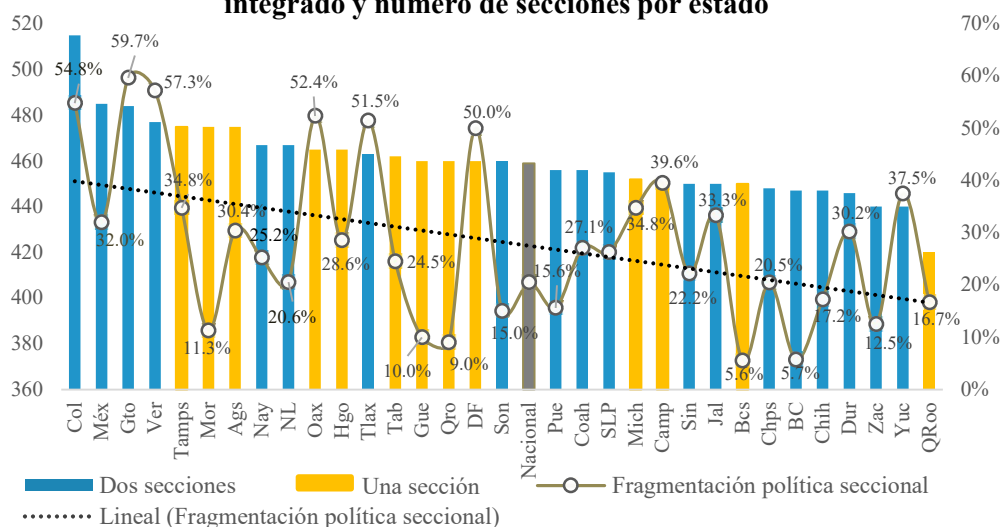
Fuente: elaborado a partir de datos en Bonifacio Barba, *op. cit.*

En entidades con secciones caracterizadas por una mayor dispersión del poder al interior de las secciones, como es el caso de Guanajuato, Veracruz y Colima, la proporción de prestaciones bajo la categoría de “otros conceptos” se ubicaba por encima del 54% del total, mientras que, del otro lado del espectro, Baja California Sur, Baja California y Querétaro registraron montos por debajo del 10%, lo que denota una grado de menor fragmentación política al interior de las secciones hacia 1999 como consecuencia del proceso de descentralización.

No obstante, un menor grado de concentración del poder al interior de las secciones, y la necesidad de alcanzar consensos para cerrar las negociaciones locales, no se tradujo automáticamente en más días de salario integrado anual en todos los casos. Como se puede apreciar en la gráfica 4.10, si bien pareciera haber una ligera tendencia en ese sentido, sólo en 31% de los estados que mostraron tener una estructura de poder fragmentada por encima de la

media nacional —como Guanajuato, Veracruz, Oaxaca, Colima, entre otros— lograron obtener condiciones laborales por encima de la media nacional medida en días de salario integrado anual, mientras que 15% de las entidades se ubicaron por debajo de ella. Asimismo, aquellos con una mayor concentración del poder en el CEN seccional, 22% se encontraban por encima de la media y 31% por debajo de la misma.

**Gráfica 4.10 Fragmentación del poder seccional, días de salario integrado y número de secciones por estado**



Fuente: Elaborado a partir de Bonifacio Barba, *op. cit.*

### *Impacto de la coexistencia de secciones del SNTE por Estado en el Gasto Educativo*

Con excepción del entonces Distrito Federal donde la federación no descentralizó el servicio educativo, la reforma de 1992 implicó que los estados se hicieran responsables de las relaciones laborales con las secciones del SNTE donde se agrupaban los trabajadores de los subsistemas de educación básica y normal que fueron transferidos por la federación. En algunos casos, en adición a la relación laboral preexistente con los servicios educativos estatales. Como se abordó anteriormente, se configuraron dos universos de subsistemas educativos, un primer grupo de estados en los que los servicios federales tuvieron que coexistir

con los servicios locales, y otro donde en el que sólo había presencia de personal transferido por el gobierno federal.

Como se observa en la gráfica 4.10, en 70% de los estados donde se registraba la presencia de una sección del SNTE —la que se transfirió desde el gobierno federal— el sindicato había conseguido obtener un número de días de salario integrado por encima de la media nacional, frente al 43% de las entidades donde coexistían las secciones transferidas y las de financiamiento estatal. En otras palabras, los trabajadores de la educación representados por una sección parecían ser más exitosas en 70% de los estados para obtener mejores condiciones salariales que en los casos con presencia de dos secciones, aunque dentro de este último grupo se encontraban los estados que se caracterizaron por haber obtenido las mejores condiciones, como Colima, México, Guanajuato y Veracruz.

#### *Movilización e Impacto en el Salario Anual Integrado: El Caso de la CNTE*

Es difícil determinar con precisión qué componentes de la estrategia adoptada por las dirigencias seccionales fueron los más relevantes para extraer el mayor número de beneficios para sus agremiados en el marco de las negociaciones salariales locales ya que su efectividad está muy vinculada a la coyuntura e intereses de los actores políticos locales.

Un ejemplo ilustrativo tiene que ver con la CNTE y su uso de tácticas de choque como mecanismo de presión en el contexto de la doble negociación. Podría esperarse que, hacia finales de la década de los noventa, el número de días efectivos de sueldo integrado anual de sus agremiados se encontraría por encima de la media nacional en todos los estados

controlados por la disidencia magisterial —Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Michoacán y el entonces Distrito Federal.<sup>279</sup> Sin embargo, esto no parece ser el caso necesariamente.

Como se puede apreciar en la gráfica 4.8, hacia 1999 Oaxaca, Guerrero y el Distrito Federal se ubicaban apenas por encima de la media nacional de 459 días de salario integrado con 465 y 460 días respectivamente, mientras que Michoacán y Chiapas -epicentro histórico de la Coordinadora- se ubicaban por debajo de dicha cifra con 452 y 448 días. De esta forma, en promedio, los estados controlados por la CNTE alcanzaron 457 días, lejos de los 515 alcanzados por el magisterio de Colima y apenas por debajo de la media nacional de 459.

### *Competitividad Electoral Local y el SNTE*

Como se abordó anteriormente, el SNTE jugó un papel electoral cada vez más importante en un contexto de mayor competencia real a partir de la última década del siglo XX, en la que las élites sindicales habrían obtenido concesiones en forma de mejores condiciones salariales para sus agremiados, así como cargos administrativos y políticos para los grupos que detentaban el liderazgo de las secciones en los estados.

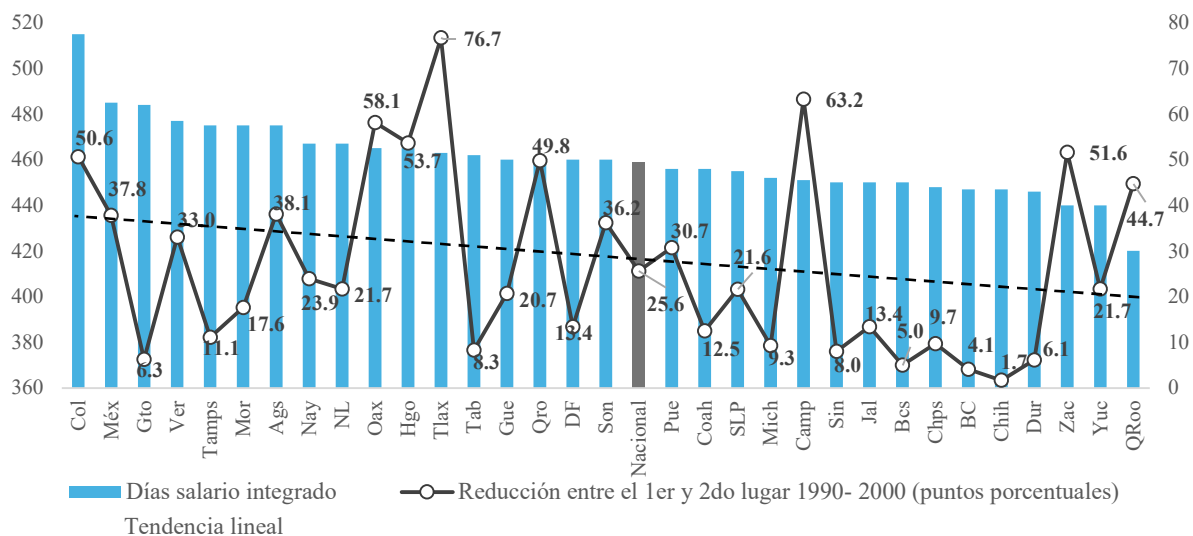
Tomando como referencia las elecciones a gobernador de 1990 al 2000, es posible observar una relación entre mayor competencia electoral —medida en la reducción en la distancia en el número de votos obtenidos por el primer y segundo lugar— y el total de días de salario integrado anual obtenido por los trabajadores de la educación en cada estado. Como se señaló líneas arriba, si bien esta variable no es la única a considerar para explicar las disparidades en el nivel de gasto entre entidades federativas, y su incidencia varía de una

---

<sup>279</sup> En promedio, desde su fundación a finales de la década de los setenta la CNTE se caracterizaba por usar distintos métodos de presión que incluían plantones, paros prolongados de actividades, marchas, toma y vandalismo de inmuebles públicos y privados, entre otros. Ver María Lorena Cook, *op. cit.*

entidad a otra, como se observa en la gráfica 4.11 es posible observar una ligera tendencia hacia 1999 entre mayor competencia electoral local y más días de sueldo integrado anual.

**Gráfica 4.11 Días de salario integrado anual en 1999 y reducción entre el 1er y 2do lugar en las elecciones a gobernador**

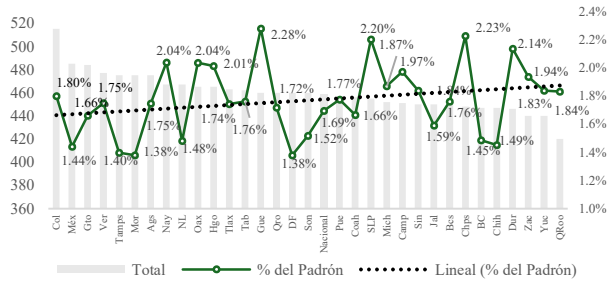


Fuente: Elaborado a partir de Bonifacio Barba, *op. cit.* e <https://ine.mx/transparencia/datos-abiertos/#/>

Otras variables, como el tamaño de los contingentes magisteriales con respecto al padrón electoral en cada estado o el porcentaje de población rural en el año 2000—donde los maestros contaban con un despliegue territorial amplio para fungir como promotores de voto, representantes de casilla, etc.— parecen no estar vinculados con las percepciones obtenidas por los trabajadores de la educación en términos del número de días de salario integrado anual como se puede apreciar en las gráficas 4.12 y 4.13.

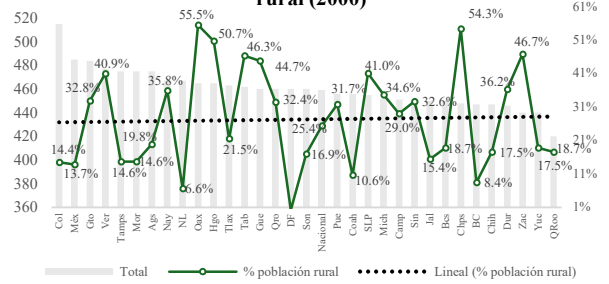
Con el paso de los años, el nivel de beneficios que las élites magisteriales consiguieron para sus agremiados comenzó a diferenciarse de un estado a otro dependiendo de las estrategias, peso político y capacidad de negociación.

**Gráfica 4.12 Días de salario integrado anual y peso del magisterio en el padrón electoral estatal (2000)**



Fuente: Elaborado a partir de Bonifacio Barba, *op. cit.* e <https://ine.mx/transparencia/datos-abiertos/#/>

**Gráfica 4.13 Días de salario integrado anual y población rural (2000)**



Fuente: Elaborado a partir de Bonifacio Barba, *op. cit.* e [www.inegi.com.mx](http://www.inegi.com.mx)

Un aspecto a destacar tiene que ver con la participación de la SEP y el acompañamiento del CEN del SNTE en la doble negociación. Como parte del compromiso con los estados de apoyar con el financiamiento de los servicios transferidos, como ya se señaló la SEP hacía aportaciones para poder cerrar las negociaciones locales, que se integraban en las transferencias federales agrupadas en el Fondo para la Educación Básica y Normal (FAEB) del ramo 33.

## CONCLUSIONES

El mapa intergubernamental del sector educativo evolucionó en torno a dos modelos. Por un lado, las entidades que mantuvieron sus servicios educativos desarrollaron una estructura de vínculos intergubernamentales con el gobierno federal, más amplia y compleja que aquellas que cedieron los propios.

El motor de esta evolución fue la vocación centralizadora del gobierno postrevolucionario y su intrincado sistema político corporativo. El cual reconoció el veto de las agrupaciones magisteriales locales y la resistencia de los gobiernos estatales como la frontera a su impulso por hacerse del control directo de la operación de los servicios estatales.

Como se señaló, este primer grupo de entidades federativas se veía en la necesidad de acatar las disposiciones del gobierno federal como instancia rectora del sistema educativo nacional. De manera paralela, se veían obligados a negociar con el SNTE como titular de la representación laboral de los docentes de sostenimiento estatal y de cubrir con su presupuesto los compromisos salariales acordados entre la SEP y el CEN del SNTE en automático y sin consulta previa de parte de las autoridades federales. Esto sin importar las repercusiones políticas para las negociaciones salariales con otros sindicatos al servicio del Estado de carácter local, por ejemplo, o al impacto presupuestal en las haciendas públicas de los estados y en su capacidad para solventar dichas obligaciones en el corto y mediano plazo.

En respuesta a esta realidad, la federación y los estados habilitaron de manera gradual múltiples canales de comunicación, supervisión y coordinación entre la SEP y las entidades, instrumentos que iban más allá de los que predominaban en los estados que carecían de

sistemas educativos propios. Esto, no sólo para todo aquello relacionado con la operación de las relaciones intergubernamentales, sino también con el fin de administrar de la relación con el SNTE, tanto de los asuntos cotidianos derivados de la operación de los servicios como de la negociación de las prestaciones otorgadas por los estados de las secciones locales y de las transferidas por el gobierno nacional.

Para el segundo grupo de estados, en los que los subsistemas locales eran inexistentes, la materia del espacio intergubernamental previo a la descentralización de los servicios de educación básica a partir de 1993 se limitaba a coadyuvar con la operación de los servicios federales en sus territorios. Actividades que tenían que ver, por ejemplo, con la gestión y donación de predios en coordinación con los gobiernos municipales y núcleos ejidales, con la dotación de algunos servicios básicos para las escuelas, la creación de rutas de transporte público y la colaboración con algunos programas federales, como el de distribución de libros de texto gratuito después de 1958, entre otros.

Sin embargo, esto se terminaría con la firma del ANMEBN en 1992, cuando tuvieron que comenzar a lidiar directamente con el SNTE y sus secciones locales y a trabajar con la federación en la administración de la relación con el sindicato magisterial como resultado de la descentralización.

Paradójicamente, como resultado de la evolución del sistema político y de sus repercusiones en las relaciones entre los estados y la federación, así como en la dinámica sindical al interior del SNTE, la SEP pudo reposicionarse dentro de los espacios intergubernamentales del sector después de la transferencia de los servicios y fortalecer su

capacidad para ejercer su función como instancia normativa de la política educativa nacional, frente al reto de hacer valer su papel de eje rector del sector.

Después de la firma del ANMEBN y como resultado de la apertura de la doble negociación salarial del SNTE con los estados y la federación, las secciones sindicales fueron consumiendo los márgenes de maniobra financieros de las autoridades locales. De manera progresiva, se fue acotando su capacidad para emprender programas educativos propios de gran magnitud y cobertura universal, como por ejemplo, proyectos que requerían de la contratación de personal adicional y especializado, de gastos adicionales de operación y quizás de infraestructura y equipamiento que por la escala y dimensión de los subsistemas educativos, requerían de una cantidad de recursos considerable para incidir de manera sistemática y sostenida sobre los servicios educativos.

El acotamiento gradual de las iniciativas locales en esta materia tuvo un impacto muy importante sobre la innovación de las políticas educativas, uno de los propósitos centrales de la firma del ANMEBN. Con frecuencia dichas experiencias no pasaron de ser programas de carácter coyuntural y cobertura testimonial en los estados, carentes de mecanismos de evaluación sólidos y con suficientes credenciales técnicas que permitieran extraer conclusiones generalizables a mejores prácticas a partir de su impacto en el proceso enseñanza-aprendizaje. Iniciativas que en muchos de los casos carecían de metodologías sólidas o de pruebas piloto para ofrecer resultados probados para los sistemas educativos del país.

Asimismo, muchos de ellos interferían con las atribuciones normativas de la SEP en lo relativo a métodos y enfoques pedagógicos, por lo que, en contadas excepciones, la cobertura,

extensión e incidencia de los programas iniciados por las entidades fueron necesariamente acotados a algunas escuelas y muchos de ellos fueron descontinuados con el relevo de las administraciones estatales.

En ese sentido, los recursos descentralizados a los estados para la operación de los servicios transferidos, siempre fue limitado dada la magnitud de los sistemas educativos. A pesar del firme compromiso de la federación para financiar la descentralización y mantener la inversión en los subsistemas transferidos, muy pronto los estados pudieron percatarse de su insuficiencia y de las enormes presiones en el corto y mediano plazo para las finanzas públicas locales.

En especial, como ya se señaló, en la medida en que la pluralidad política y la importancia del voto fueron cobrando cada vez mayor peso real en los sistemas políticos locales, y las autoridades estatales fueron recibiendo de manera gradual y en ocasiones dramática, las demandas y presiones de la ciudadanía relacionadas con los servicios educativos.

Esto último constituyó uno de los propósitos torales de los procesos de descentralización en general y que comenzaron a toparse con la fuerte rigidez del entramado institucional del ANMEBN, tanto en sus dimensiones técnica y presupuestal enfocadas en atender las solicitudes y preferencias de los ciudadanos, como para procesar el fuerte cúmulo de información relacionada con la operación de los servicios que permitiera poner en marcha un proceso sistemático para su fortalecimiento.

Mientras tanto, la SEP observaba a la distancia y evitando hacer frente de manera directa (con excepción de los servicios en el entonces Distrito Federal, que no fueron

descentralizados) a las crecientes e importantes presiones de los padres de familia y de la sociedad en materia educativa a nivel local. Mismas que como se mencionó, fueron creciendo de manera importante durante la década de los noventa. Con frecuencia, se expresaban de manera puntual en la toma de escuelas e instalaciones administrativas, manifestaciones en calles y avenidas, la retención de funcionarios y maestros, entre otros.

Además de las limitaciones financieras y normativas en lo que respecta a la capacidad de respuesta de los estados, como se abordó, la capacidad técnica de las unidades educativas descentralizadas por la federación, y responsables de la operación de los servicios comenzó a deteriorarse sensiblemente en muchas entidades. Lo anterior, en la medida en que los cuadros técnicos transferidos por la SEP con la firma del ANMEBN fueron sustituidos de manera gradual por nombramientos locales del gobernador o secretario de educación local, y en muchos de los casos, por funcionarios designados o integrantes de las secciones locales del SNTE.

En el caso de éstos últimos, su estructura territorial y su peso político les permitió intercambiar con los gobernadores y presidentes municipales cargos en las estructuras de los aparatos del sector educativo, en otras áreas de las administraciones públicas locales y candidaturas a cargos de elección popular. Proceso que como se comentó, se aceleró en la medida en la que los incentivos asociados a la pluralidad política y la competencia electoral se fueron acentuando.

No obstante, el principal objetivo de las negociaciones desde el punto de vista del magisterio en materia de posiciones administrativas y políticas fue el controlar el aparato educativo estatal, empezando por las áreas administrativas responsables de tramitar las

incidencias del personal (cambios de adscripción, licencias de diversa naturaleza, ascensos y otorgamiento de plazas y horas), para seguir con las áreas financieras, técnicas y las relacionadas con la programación de la obra pública educativa.

Lo anterior, les dio a las secciones locales del SNTE un peso muy importante en lo que respecta al control administrativo y político real de sus agremiados a nivel local y representó un importante reacomodo de fuerzas al interior de la estructura nacional del sindicato que fue concretándose gradualmente. De manera creciente, para las élites políticas locales resultaba más importante el asegurarse de forjar una sólida relación con las secciones locales del sindicato que con su dirigencia nacional.

Pronto, las consecuencias de esta dinámica se hicieron notar en el gasto educativo. El agotamiento de los márgenes financieros de las entidades federativas, la necesidad de hacer frente a las demandas locales de la ciudadanía de mejores servicios, y la presión del SNTE por obtener mejores prestaciones laborales para sus agremiados y mayores posiciones políticas y administrativas, llevaron a que en las primeras dos décadas del siglo XXI la federación tuviera que poner en marcha diversos mecanismos de saneamiento del FAEB y de rescate financiero de las entidades federativas.

Esto incluyó un primer intento para eliminar la doble negociación salarial entre los estados, la federación, las secciones locales del SNTE y su dirigencia nacional. Los gobernadores reunidos en la CONAGO, mayoritariamente del PRI y la SEP formularon una petición a la dirigencia del SNTE en 2005, misma que inicialmente aceptó en vista de las ventajas políticas de centralizar la negociación salarial de manera íntegra nuevamente en el CEN. Sin embargo, esta iniciativa se enfrentó a la fuerte oposición de las secciones locales del

sindicato ya que amenazaba reducir de manera importante sus márgenes de maniobra y su capital político a nivel local y fue rechazada.

Habría que esperar algunos años más a la reforma educativa de 2013 para que el gobierno nacional lograra concretar la eliminación de la doble negociación y arrancar del control del SNTE la asignación de las plazas, horas y ascensos, así como del control de la nómina transferida del magisterio federalizado y de la obra pública educativa en algunos de los casos. Esto después se logró conseguir después de que el PRI recuperó la presidencia de la república en 2012, y obtuvo el respaldo de los gobernadores y las principales fuerzas políticas, y se debilitó de manera importante al SNTE, al encarcelar a su Presidenta, la maestra Elba Esther Gordillo acusada de lavado de dinero (entre otros delitos) y amenazar a las élites del SNTE con el mismo destino.

Inicialmente, aprovechando la recuperación de su posición en la arena intergubernamental y estructura individualizada para cada entidad federativa, la SEP fue transfiriendo recursos a los estados en coyunturas clave para hacer frente a las presiones de las secciones locales y de los gobernadores. Suficiente para garantizar la estabilidad de las relaciones intergubernamentales, evitar un enfrentamiento con las secciones locales del SNTE con los estados y asegurar la normalidad en la prestación de los servicios.

Lo cual, como se aborda en el capítulo anterior, explica en parte la lógica detrás de la asignación de transferencias federales hacia los estados. Dichos recursos se canalizaron como resultado de negociaciones estrictamente bilaterales, bajo criterios discrecionales mediante distintos conceptos (como plazas nuevas, etc.), transferencias poco transparentes a grupos específicos de estados, como lo fue el programa de carga elevada.

En estados como Guerrero, Chiapas y Michoacán, caracterizados por su elevada efervescencia política y una fuerte presencia de la CNTE, la federación intervino de manera importante mediante transferencias que permitieran a los gobiernos estatales hacer frente a la fuerte presión política de las secciones sindicales locales. Aunque como ya se señaló, en muchos otros casos, los gobernadores abrieron la chequera a cambio de consolidar su alianza electoral local con el magisterio y ampliar sus posibilidades electorales en un contexto de una competitividad electoral creciente de otras fuerzas políticas distintas al PRI a nivel local.

En más de una ocasión, los gobernadores reclamaron en público y en privado las fuertes presiones políticas y financieras derivadas de la firma del ANMEBN. En muchas ocasiones – en especial después de la alternancia en la presidencia en el 2000- más de un gobernador amenazó con repudiar la descentralización y regresar a la federación los servicios transferidos. Esto, como medida de presión para obtener mayores recursos, pero también como reflejo real de la creciente frustración de las entidades en esta materia.

De manera paralela, además de las transferencias que la SEP hacía de manera discrecional, a cuentagotas y dependiendo de las presiones políticas locales, a finales de la década de los 90 comenzó a echar mano de manera cada vez más frecuente del uso de transferencias condicionadas equiparables para desplegar programas federales en los estados. Esto le permitió alterar la estructura de precios de las entidades federativas e incidir de manera eficaz en las decisiones presupuestales locales para direccionar recursos estatales y municipales al sector educativo.

Esto incentivó la profundización del intrincado sistema de transferencias intergubernamentales, de sus características heterogéneas e individualizadas, en este caso

enfocadas en el financiamiento de diversos programas educativos y de infraestructura. De igual manera, le permitió mantener la estabilidad, gobernabilidad y permanencia del modelo de descentralización delineado desde finales de la década de los años setenta.

En la medida en que los márgenes de maniobra financieros de los estados se fueron acotando, la SEP puso a su disposición de manera paralela un abanico de alternativas de política pública con la que duplicaban o multiplicaban por cuarto o más los recursos federales canalizados a los estados. Recursos que como condición debían ejercerse al pie de la letra a partir de los lineamientos emitidos por la Secretaría en sus reglas de operación.

De esta forma, la SEP fue “capturando” las decisiones presupuestales de los estados, especialmente en la medida en la que empezaron a disponer de mayores recursos a partir de la segunda mitad de la década de los noventa y como resultado de las reformas de 1997 a la LCF, lo que le permitió contar con un mecanismo importante para alinear la política educativa local a las prioridades federales, disuadir nuevos y costosos experimentos locales y reforzar su peso como instancia normativa del sistema educativo nacional.

Muy probablemente, y en virtud de que no hay suficiente información disponible, como se abordó en el capítulo anterior, este fue el destino de una parte de los recursos adicionales invertidos por las entidades federativas de 1990 al 2000. Entre cuyos resultados, todo parece indicar que existió un esfuerzo para focalizar el gasto en los estados con los índices de marginación más elevados, y mejorar su perfil distributivo tanto entre las propias entidades como entre deciles de la población.

Sin embargo, la enorme complejidad del delicado equilibrio y costo de gestión de las relaciones intergubernamentales del sector educativo fueron erosionando la capacidad política

y administrativa de los estados, generando importantes costos para la sociedad e incubando retos cada vez más difíciles de superar para mantener la gobernabilidad del sistema educativo. Un ejemplo de ello fueron los constantes y crecientes conflictos con la CNTE durante en la coyuntura de la negociación salarial que terminaron derivando en conflictos como el de Oaxaca en 2006 o posteriormente en el contexto de la reforma educativa de 2013, y que contribuyeron a la decisión de modificar las reglas del FAEB en 2007, y a sustituirlo por el FONE a partir del 2015.

Administrar las relaciones con las secciones locales del sindicato magisterial, incluyendo las pertenecientes a la disidencia magisterial, comenzaron a representar una onerosa carga para el erario y a tener consecuencias importantes en la prestación de los servicios y en la relación entre los estados y la federación.

Una de las consecuencias no anticipadas de la compleja dinámica de las arenas individualizadas del sector educativo fue la de ampliar aún más la distancia en las condiciones de equidad en la prestación del servicio (al interponer consideraciones políticas en la distribución del gasto con el fin de mantener la gobernabilidad en localidades específicas), además de las capacidades institucionales de las instancias administrativas locales para operarlo de manera eficaz. Los recursos y programas locales y federales destinados a los mismos estudiantes difícilmente podrían aspirar a ser equitativos de un estado a otro, medidos por el gasto por alumno destinado por el Estado, por ejemplo, como puede apreciarse en la distribución del gasto educativo de 1990 al año 2018.

Este equilibrio y los márgenes de maniobra de la SEP se irían reduciendo durante las primeras dos décadas del siglo XXI. Un ejemplo de esto fue la creación de una nueva fórmula

para el FAEB en 2007, su posterior sustitución por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) en 2013,<sup>280</sup> la obligación de incorporar reglas de operación claras a los programas federales. y un mayor escrutinio de parte del Congreso del ejercicio de los fondos federales por conducto de la ASF, y de la ciudadanía por medio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En toda esta historia el entonces Distrito Federal merece un trato aparte ya que nunca se descentralizaron los servicios de educación básica como condición del SNTE para proceder con la firma del ANMEBN. Al final, su situación particular es resultado de la misma dinámica política, la sindical y la federal, puesta en marcha décadas atrás. Su caso constituye uno de los mejores ejemplos de la necesidad del sistema intergubernamental de buscar un equilibrio entre la estabilidad en las relaciones con el SNTE, mantener su apoyo político-electoral, garantizar condiciones mínimas de normalidad en las prestación de los servicios, asegurar la gobernabilidad del sector educativo, evitar un descalabro en las finanzas públicas locales y federales, y salvaguardar la preeminencia del gobierno nacional como eje rector de la política educativa.

La negativa del SNTE para ceder el control al grupo disidente de las secciones IX y X (cruciales para el control del sindicato) y adicionalmente, la reticencia del gobierno federal para descentralizar los servicios a gobiernos de izquierda después de 1997, con proyectos abiertamente divergentes de la política pública de la SEP, fueron percibidos como un riesgo

---

<sup>280</sup> La creación de nuevos criterios para la distribución del FAEB a partir del gasto promedio, matrícula estatal, hasta estatal, calidad y matrícula representó un paso importante en esta dirección. Sin embargo, la gran mayoría de las entidades quedaron inconformes con la nueva fórmula de distribución y la federación continuó transfiriendo recursos para hacer frente a las presiones locales bajo criterios discrecionales. En palabras del entonces Subsecretario de Educación Básica, Francisco Ciscomani “[...] al final del año las entidades vienen a pedir limosna [...]” Ivonne Melgar, Lilian Hernández, “Empobrecer a los estados fondo educativo,” *Excélsior*, México, 28 de octubre de 2012.

para garantizar el equilibrio entre dichos valores y en consecuencia provocó que la descentralización de los servicios fuera pospuesta indefinidamente.<sup>281</sup>

Paradójicamente, después del 2013 con la reforma educativa y el regreso del PRI a la presidencia luego de doce años de alternancia electoral, se puso en marcha un importante proceso de reordenamiento del sistema de relaciones intergubernamentales del sector, de la dinámica de la relación con el SNTE y de relanzamiento del modelo de gobernanza del sistema educativo transferido a finales del siglo pasado. Si bien, la administración del presidente López Obrador echó atrás los pilares de la reforma educativa de 2013, mantuvo intactos los arreglos intergubernamentales del sistema educativo y los ajustes a la relación con el SNTE y sus secciones locales, en especial la eliminación de la doble negociación.

Como se documentó en el capítulo cuatro de esta tesis, previo a esta reconfiguración de la relación con el SNTE, en lugar de reducirse, las disparidades en los niveles de gasto entre entidades federativas se ampliaron para la mayoría de los estados. Al menos hacia 1999, las diferencias en el nivel de sueldos y prestaciones obtenidos por las secciones locales resultado de varios años acumulados de doble negociación, mostraban diferencias importantes en atención a la capacidad de negociar de las élites magisteriales locales, en función de la existencia de más de una sección por estado, de la competencia electoral local y del grado de dispersión del poder dentro de las propias secciones entre representantes de los distintos subniveles educativos.

Asimismo, es claro como con el golpe de timón del gobierno federal y de los gobernadores en el marco de la reforma educativa de 2013 que derivó en el descabezamiento

---

<sup>281</sup> Como por ejemplo la creación del sistema de bachilleratos de la Ciudad de México y la creación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México durante el mandato de Andrés Manuel López Obrador como Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

del SNTE y que permitió la eliminación de la doble negociación, los estados redujeron de manera importante -algunos con mayor rapidez y flexibilidad que otros- las aportaciones al financiamiento de la educación básica en sus estados, reduciendo las presiones sobre las haciendas públicas locales.

La pregunta de investigación que buscaba responder esta tesis estaba enfocada en identificar las razones detrás de las disparidades en los niveles de gasto público en educación básica entre los estados, partiendo de la hipótesis que su explicación estaba vinculada al peso del SNTE en el sistema educativo y político y en el sistema de relaciones intergubernamentales del sector.

Como se pudo documentar, detrás de estas disparidades se encuentra la decisión de un grupo importante de estados de no ceder sus servicios de educación básica a la federación cuando buscaba centralizarlos el siglo pasado. Dado que de inicio el tamaño de los subsistemas estatales era distinto en cada entidad, y que siguieron evolucionando a un paso desigual, la participación federal necesariamente tuvo que ser de distinta magnitud, con excepción de los casos donde absorbió el sistema educativo en su conjunto, donde por cierto el gasto por alumno siguió siendo desigual como se documentó en el capítulo anterior.

Además de esta circunstancia de origen, habría que sumar el impacto del SNTE, el cual explica una buena parte del ensanchamiento de las diferencias en el gasto en educación básica por estado como resultado de la descentralización, de la instauración de la doble negociación -hasta su eliminación en 2014-, y de una mayor competencia electoral real. Esto último no sólo motivó a los estados y a la federación a destinar más recursos al magisterio, sino que derivó en una mayor presión para ampliar y mejorar los servicios educativos de cara a una ciudadanía más exigente en un entorno electoral más competitivo.

Como se señaló, si bien a partir de 2013 la federación y los gobernadores dieron un golpe sobre la mesa y modificaron de manera sustancial la relación con el SNTE, y el presidente López Obrador dio marcha atrás a la reforma educativa de 2013, los cimientos del modelo de gobernabilidad y de relaciones intergubernamentales inaugurado por la firma del ANMEBN y la descentralización de los servicios persiste. Si bien la creación del FONE y de los nuevos mecanismos para el pago de la nómina de los trabajadores de la educación financiados por la federación están sujetos a un mayor control por parte la SHCP y la SEP, los estados siguen manteniendo la titularidad de la relación laboral (incluyendo a los maestros estatales), y de manera más importante, son los responsables de la continuidad y operación de los servicios en sus jurisdicciones.

### **Reflexiones Finales Sobre el Federalismo Educativo**

Si bien, la pregunta que buscaba responder esta tesis está limitada a entender las razones detrás de la disparidad en el gasto en educación básica entre entidades federativas, en este apartado se hace una breve reflexión sobre el modelo de federalismo educativo inaugurado por el ANMEBN a finales del siglo pasado.

Existen algunas dimensiones en las que el federalismo educativo fue capaz de cumplir con las expectativas de quienes lo diseñaron. En el marco de la política de descentralización de la vida nacional iniciada desde el sexenio de López Portillo y mantenida al menos hasta el gobierno de Felipe Calderón bajo diversas modalidades, el volumen y complejidad del aparato gubernamental y atribuciones transferidas por la federación a principios de los noventa contribuyó a fortalecer a los estados ya revigorizar el federalismo. Asimismo, muchos de ellos pusieron en marcha programas locales innovadores para mejorar el acceso y calidad de los

servicios —más allá de su continuidad y escala— y dedicaron recursos de sus presupuestos a la educación además de los canalizados al SNTE (gráficas 4.1 a 4.3).

De igual manera, con la descentralización se generó una mayor cercanía de las autoridades responsables de la prestación de los servicios con sus beneficiarios, se fortaleció la rendición de cuentas (aunque de manera insuficiente) y la participación ciudadana asociada a la operación cotidiana de las escuelas. Previo a la descentralización, estos asuntos tenían que escalar a la Ciudad de México o en su caso a la delegación de la SEP en el estado. Con la transferencia de los servicios, la atención a problemas operativos concretos se puso en manos de las autoridades de las entidades, quienes tenían mayores incentivos para poderlos atender rápidamente y contener conflictos de carácter social con los padres de familia que tenían el riesgo de escalar en el ámbito local.

Asimismo, en los estados donde convivían los subsistemas de sostenimiento estatal con y el federal previo a la descentralización, la integración de los servicios dentro de una unidad administrativa bajo la misma “cadena de mando” (usualmente un secretario o director del instituto de educación estatal) permitió mejorar la coordinación, planeación y hacer más eficiente la operación de los servicios.

De igual forma, como lo señala Wright, el ensanchamiento de la arena de relaciones intergubernamentales detonada por el ANMEBN permitió a los estados y a sus funcionarios proyectar con mayor peso político y fidelidad los intereses de las regiones y de distintos actores locales, lo que enriqueció el diseño de diversas políticas públicas educativas de carácter nacional.<sup>282</sup>

---

<sup>282</sup> Deil S. Wright, *op. cit.*

Desde el punto de vista de la SEP, la transferencia de los servicios liberó a la dependencia de una carga operativa monumental que le permitió enfocarse en perfeccionar varios componentes vinculados a su función normativa y compensatoria, y a mantener la gobernabilidad y estabilidad del sistema educativo. Aunque los servicios de educación básica en la Ciudad de México no se descentralizaron por razones de carácter político, principalmente debido a la resistencia del SNTE, a la reticencia a empoderar a las secciones 9, 10 y 11 de la CNTE que además eran cercanas a la oposición partidista de izquierda (Frente Democrático Nacional, PRD y en los últimos años Morena).

La descentralización se estructuró en el marco de un sistema político que poco tiempo después aceleró su transición hacia un entorno de mayor competencia electoral real. En lo fundamental, el modelo de federalismo educativo ha experimentado muy pocos ajustes debido a que nació con un mecanismo que le permitió adaptarse a los cambios en las relaciones de poder entre la federación y los gobernadores, entre el ejecutivo y el legislativo, entre la SEP, los estados y el SNTE, y entre las autoridades educativas, los padres de familia y otras organizaciones de la sociedad.

Estos instrumentos fueron la flexibilidad que brindaba la arena de relaciones intergubernamentales del sector educativo que se describe líneas arriba, la discrecionalidad en la asignación del gasto educativo, diversos mecanismos de concertación política que permitieron procesar los impactos, administrar las tensiones, mantener la gobernabilidad del sistema, y garantizar la continuidad de los servicios a lo largo de todos estos años.

No obstante, el costo de mantener este modelo para la sociedad mexicana ha sido considerablemente elevado en varias dimensiones. Quizás la más relevante tiene que ver con las oportunidades perdidas para poner a disposición de millones de personas servicios

educativos de mejor calidad y de manera más eficiente, en mejorar la capacidad del sistema educativo para acelerar la movilidad social, ayudar a construir de mejor manera una serie de valores y actitudes en favor de una mejor convivencia en una sociedad democrática y plural, que favorezcan la unidad nacional, entre otros.

Tal vez la dimensión más visible tiene que ver con la gran cantidad de recursos presupuestales invertidos por la federación y los estados a lo largo de más de treinta años, incluyendo todos los esfuerzos en materia de concertación política de parte de las autoridades de todos los niveles para garantizar la continuidad y estabilidad de la educación en todo el país.

Desde su creación, la ASF documentó un cúmulo de evidencia de los innumerables desfalcos e irregularidades en las que incurrieron las autoridades estatales en el ejercicio de las transferencias federales para el financiamiento de la educación básica. Esto incluye la autorización de contingentes importantes de comisionados sindicales financiados con recursos federales, parte de los cuales se dedicaron a labores de carácter político-electoral. Más allá de los múltiples señalamientos y denuncias formales presentadas por la ASF y otras autoridades, como lo señala Fernández, la recuperación de los recursos públicos y la imposición de sanciones de carácter administrativo y penal ha sido muy limitada o prácticamente inexistente.

<sup>283</sup> La impunidad y las deficiencias de los mecanismos de rendición de cuentas han sido especialmente agudas en la fiscalización de los recursos aportados por los estados de sus propios presupuestos, donde el abuso, irregularidades y desvío de recursos ha sido considerable.

---

<sup>283</sup> Marco Antonio Fernández, *op. cit.*

En lugar de desmontarla y privilegiar el interés público, la transición a la democracia fortaleció la relación corporativa del SNTE con el Estado, exacerbó los costos para la sociedad empoderándolos a niveles nunca antes vistos. Como lo señala Arnaut, desde su creación, el sindicato magisterial aspiró a dirigir la educación.<sup>284</sup> Los esfuerzos por contenerlo y fijarle límites generaron una tensión permanente con las autoridades educativas, los gobernadores y el ejecutivo federal. La frontera de estos límites se amplió de manera considerable como resultado del nuevo modelo de federalismo educativo y de su interacción con el sistema político.

A cambio de su apoyo en las elecciones, el SNTE logró obtener más recursos para sus agremiados en el marco de las negociaciones salariales y locales, así como espacios de autoridad al más alto nivel dentro en los sistemas educativos de los estados y de la SEP, en cargos de elección popular tanto de representación proporcional como de mayoría de parte de todos los partidos que eran impensables décadas atrás y que le permitieron obtener el registro de un partido político, Nueva Alianza.<sup>285</sup>

Si bien, algunas decisiones tomadas por los gobernadores y las autoridades educativas locales podían llegar a corregirse y algunos de sus impactos mitigarse con el cambio de las administraciones estatales, el daño infringido a los servicios educativos y a generaciones de estudiantes podía llegar a ser profundo y difícil de remediar. Adicionalmente, en muchas

---

<sup>284</sup> Alberto Arnaut (a), *op. cit.*

<sup>285</sup> El presidente Felipe Calderón le entregó la Subsecretaría de Educación Básica al SNTE, dejándola en manos de Fernando Yáñez, yerno de la Maestra Elba Esther Gordillo. Por su parte el presidente López Obrador nombró a la Maestra Leticia Ramírez, dirigente de la CENTE en la Ciudad de México como titular de la SEP de 2022 a 2024. Asimismo, tanto Vicente Fox como Felipe Calderón refrendaron el control del SNTE sobre el ISSSTE y la Lotería Nacional.

ocasiones se perdieron años de avances, aprendizajes institucionales y experiencia técnico-administrativa muy difíciles de reponer.

La eliminación de la doble negociación en 2014 representó un paso importante que acotó el gasto federal y estatal vinculado con la relación corporativa con el magisterio. Desde el punto de vista presupuestal, este aspecto del modelo de federalismo educativo fue por mucho el más costoso.

Otra consecuencia de la descentralización ha sido el ensanchamiento de las diferencias entre aquellos estados donde se ha logrado sortear de mejor manera los incentivos perversos del sistema político y su impacto en los servicios educativos (e incluso han logrado avances importantes en algunas coyunturas), frente aquellos con menor capacidad para resistir a la presión del sindicato y de otros actores políticos, que además coinciden en ser las entidades donde se concentra la población más vulnerable.

Por más función compensatoria que mantenga la SEP, poco se puede hacer en localidades donde no se cuenta con el control operativo del servicio, donde quienes ingresan al servicio no cuentan con los requerimientos mínimos para estar frente a grupo, carecen de la vocación de servicio para ello y su incorporación obedece a otras razones distintas a las que se busca alcanzar mediante la educación.

Tomando en consideración todo lo anterior, existe evidencia para argumentar que el modelo de federalismo educativo adoptado a principios de la década de los noventa generó una serie de consecuencias adversas no anticipadas al momento de su diseño como resultado de la transición a la democracia y del fortalecimiento del arreglo corporativo con el SNTE. Desde el punto de vista práctico, el imperativo mantener la descentralización en los términos delineados en el ANMEBN consumió una cantidad desproporcionada de recursos financieros

y humanos, muchos de los cuales fueron capturados por el sindicato o desviados como resultado de las múltiples irregularidades ampliamente documentadas en el ejercicio del gasto educativo.

No obstante, a más de 30 años de la descentralización, el costo más importante fue el deterioro de los servicios educativos, en especial en los estados más pobres o aquellos con una menor capacidad o disposición para resistir a las presiones del sindicato y otros grupos de interés.

Más allá de hacer una valoración sobre el modelo y sus resultados desde su puesta en operación en 1993, cabe hacerse la pregunta sobre su idoneidad para proveer el tipo de servicios en materia de educación pública que requiere la sociedad mexicana para hacer frente a los retos del presente y del futuro. Muchas de las rigideces que le impiden adaptarse más rápido a las necesidades presentes y futuras de las nuevas generaciones no dependen necesariamente de que los servicios se hayan descentralizado, aunque sí hacen la tarea más complicada. El riesgo está en que la distancia entre estados ricos y pobres se ensanche aún más y que la velocidad de los cambios que está experimentando la sociedad en el ámbito tecnológico hagan obsoleta de manera acelerada la función de movilidad social del sistema de educación pública en su conjunto.

## BIBLIOGRAFÍA

### OBRAS GENERALES Y DE REFERENCIA

#### LIBROS

Aboites Aguilar, Luis, *Excepciones y Privilegios, Modernización Tributaria y Centralización en México 1972-1992*, México, El Colegio de México, 2003.

Arnaut, Alberto (a), *Historia de una profesión: maestros de educación primaria en México (1887-1993)*, México, Tesis de Maestría en Ciencia Política del Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, 1993.

\_\_\_\_\_ (b), *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*, México, El Colegio de México – CIDE, 1998.

Ávila Carrillo, Enrique y Humberto Martínez Brizuela, *Historia del Movimiento Magisterial 1910-1989*, México, Quinto Sol, 1990.

Bizberg Guter, Ilán, *Estado y Sindicalismo en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

Bozeman. Barry, *Todas las Organizaciones son Públicas*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Administración Pública, 1998.

Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1997.

Cárdenas Enrique, *La Política Económica en México, 1950-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Chávez Presa, José Antonio, *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, FCE, 2000.

Cowen, Tyler, *The Theory of Market Failure: a Critical Examination*, George Mason University Press, 1988.

Cook, María Lorena, *Organizing dissent: Unions, the State and the Democratic Teachers' Movement in Mexico*, University Park P.A., The Pennsylvania State University Press, 1996.

Foweraker, Joe, *Popular Mobilization in Mexico, the teachers' movement 1977-1987*, NY, Cambridge University Press, 1993.

- Krauze, Enrique, *La Presidencia Imperial, ascenso y caída del sistema político mexicano*, México, Tusquets, 1997.
- Krugman, Paul, *Peddling for Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*, New York, W. W. Norton and Co. Inc., 1994.
- Latapí Sarre, Pablo (a), *La SEP por dentro, las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentada por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Latapí Sarre, Pablo y Manuel Ulloa, *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 2000.
- Lijphart, Arend, *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel, 2000.
- Litvack, Jennie, et al., *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington D.C., The World Bank, 1998.
- Loaeza Tovar, Soledad, *El Partido Acción Nacional la larga marcha 1939-1994, oposición leal y partido de protesta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria*, México, El Colegio de México (Jornadas, no. 153), 2008.
- Lujambio, Alonso, *El poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- Majone, Giandomenico, *Evidencia, persuasión, y argumentación en la formulación de las políticas*, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.
- March, James G. y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Medina Peña, Luis, *Hacia el Nuevo Estado, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Meneses Morales, Ernesto, *Tendencias educativas oficiales en México, 1821-1911*, México, Porrúa, 1983.
- Moctezuma Barragán, Esteban, *La educación pública frente a las nuevas realidades*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and in Practice*, New York, McGraw-Hill, 5th. ed., 1989.
- Niskanen, William, *Bureaucracy and Public Economics*, London, Aldershot, 1994.

- North, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, NY, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- Ornelas, Carlos (b), *El sistema educativo mexicano; la transición de fin de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica – CIDE – NAFINSA, 1996.
- Raphael de la Madrid, Ricardo, *Los socios de Elba Esther*, México, Planeta, 2007.
- Rodríguez, Victoria E., *La descentralización en México, de la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Rosen, Harvey S., *Public Finance*, Homewood IL, Irwin, 1985.
- Salinas de Gortari, Carlos, *México, un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza y Janés, 2000.
- Todaro, Michael P., *Economic Development*, New York, Addison-Wesley Longman Inc., 2000.
- Stiglitz, Joseph E., *The Economics of the Public Sector*, NY, W.W. Norton, 3<sup>rd</sup> ed., 2000.
- Weimer, David L. and Aidan R. Vining, *Policy Analysis; Concepts and Practice*, Englewood Cliffs NJ, Prentice Hall, 2nd. ed., 1992.
- Wright, Deil S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.
- Varian, Hal, *Intermediate Microeconomics*, New York, W.W. Norton & Company 4th. Ed., 1996.
- Viscusi, Kip, et al., *Economics of Regulation and Antitrust*, Cambridge Ma, The MIT Press, 3<sup>rd</sup> ed., 2000.

## **ARTÍCULOS, CAPÍTULOS DE LIBRO Y DOCUMENTOS DE TRABAJO**

- Arnaut, Alberto (c), “La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación,” en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e Innovación Educativa en México*, México, 1999.
- \_\_\_\_\_ (d), “Los maestros de educación primaria en el siglo XX,” en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un Siglo de educación en México*, México, Fondo de Cultura Económica-CONACULTA, t. I., 1998.

- \_\_\_\_\_ (e), *La evolución de los grupos hegemónicos dentro del SNTE*, México, CIDE, Documento de trabajo no. 4, 1992.
- \_\_\_\_\_ (f), *Balance del proyecto principal de la educación de la UNESCO en México (1980-2000)*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2000 (mimeo.).
- \_\_\_\_\_ (g), “Gestión del sistema educativo federalizado, 1992-2010,” en Alberto Arnaut y Sylvia Giorguli (coordinadores), *Los grandes problemas de México. Tomo VII. Educación*, México, El Colegio de México, 2010.
- Barceinas Paredes, Fernando, “Rendimientos sociales y privados de la educación en México,” en *Economía Mexicana*, México, CIDE, vol. XI, no. 2, segundo semestre 2002.
- Becker, Gary, “A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence,” en *The Quarterly Journal of Economics*, Cambridge Ma., Harvard University, Vol. 98, no. 3, August 1983.
- Bendor, J., “Modelos formales de la burocracia,” en Naomi Lynn y Aaron Wildavsky, *Administración pública: el estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.
- Bensusan, Graciela y Arturo Tapia, “El SNTE y la calidad educativa: una agenda de investigación,” en *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 75, núm. 4, 2013, consultado en [www.scielo.org.mx](http://www.scielo.org.mx) en mayo de 2025.
- Bracho, Teresa, *Desigualdad Social y Educación en México*, México, CIDE, Documento de Trabajo no. 105, 2001.
- \_\_\_\_\_ (a), “Distribución y desigualdad educativa en México,” en *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, vol. 18, no. 37, 1995.
- Cabrero Mendoza, Enrique, “Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional,” en Enrique Cabrero Mendoza (Coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- Cardozo Brum, Myriam, “El ámbito sectorial. Análisis de la descentralización en el sector salud (1983-1993),” en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), logros y desencantos*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- De los Reyes, Yolanda, “La descentralización de la educación,” en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986.
- Díaz Cayeros, Alberto, Thomas Courchene et al., “Historical Forces Geographical and Political,” en Marcelo Giugale, Steven Webb, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization; Lessons from Mexico*, Washington D.C., The World Bank, 2000.

- \_\_\_\_\_, Courchene Tomas, "Transfers and the Nature of the Mexican Federation," en Giugale Marcelo, Webb Steven B., *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization; Lessons from Mexico*, Washington D.C., The World Bank, 2000.
- Doh, Daniel, Staff Quality and Service Delivery: Evaluating Two Ghanaian District Assemblies, Institute of Development Studies Bulletin, Brighton, Vol 48, no, 2, 2017. Consultado en febrero de 2026 en <https://bulletin.ids.ac.uk/index.php/idsbo/article/view/2860>.
- Esquivel Hernández, Gerardo, "Educación y desarrollo regional: una evaluación inicial de las asignaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal," en *Momento Económico*, México, UNAM, mayo 2000.
- \_\_\_\_\_(a), "Educación y desarrollo regional: una evaluación inicial de las asignaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal," en *Momento Económico*, México, UNAM, mayo 2000, pp. 13-21.
- Ezpeleta, Justa, "Federalización y Reforma Educativa," María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e Innovación Educativa en México*, México, 1999.
- Fernández Martínez, Marco Antonio, *La impunidad en la nómina magisterial. Uso y abuso del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)*, México, México Evalúa e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2019, consultado en [www.mexicoevalua.org](http://www.mexicoevalua.org) en mayo de 2022.
- Fuller Bruce, Edwards John H. Y., Gorman Kathleen, "When does Education Boost Economic Growth? School Expansion and School Quality in Mexico," en *Sociology of Education*, 1986, vol. 59, 1986.
- Gil Díaz, Francisco, Wayne Thirsk, "La prolongada reforma fiscal en México," en *Gaceta Económica*, México, Año 5, no. 9., 2000.
- Gómez Navas, Leonardo en Fernando Solana, R. Cardiel y R. Bolaños (coords.), *Historia de la Educación Pública en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2da. ed., 2001.
- Grindle, Merilee S., "Interests, Institutions, and Reformers: The Politics of Education Decentralization in Mexico," Cambridge MA, Kennedy School of Government, 2002 (mimeo.).
- Hanushek, Eric A., "Measuring Investment in Education," en *Journal of Economic Perspectives*, Nashville Ten., American Economic Association, vol 10, no. 4, 1996.
- Ibarra Salazar, Jorge, et al., "México: ingresos estatales y dependencia de las participaciones federales," en *Comercio Exterior*, México, BANCOMEXT, vol. 49, núm. 5, mayo 1999.

- Jiménez, Emmanuel, “The Public Subsidization of Education and Health in Developing Countries. A Review of Equity and Efficiency,” en *Research Observer*, Washington D. C., The World Bank, no. 1, January 1986.
- Jütting, Johannes, Corsi Elena, Kauffmann Celine, et al., “What Makes Decentralization in Developing Countries Pro-poor?”, en *European Journal of Development Research*, Vol. 17, 626–648 (2005). Consultado en febrero de 2026, en <https://doi.org/10.1080/09578810500367649>.
- Lacher, Ulrich, *Education, Earnings and inequality in México*, Washington DC, The World Bank, Policy Research Working Paper (WP S1949), 1998.
- Latapí Sarre, Pablo, “Un Siglo de educación nacional: una sistematización,” en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un Siglo de educación en México*, México, Fondo de Cultura Económica-CONACULTA, t. I., 1998.
- \_\_\_\_\_ (a), “Perspectivas hacia el siglo XXI,” en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un Siglo de educación en México*, México, Fondo de Cultura Económica-CONACULTA, t. II., 1998.
- Levy, Santiago, Dávila Enrique R, “Pobreza y dispersión poblacional,” en F. Alejandro Villagómez, Fernando Solís Soberón (comps.), *La seguridad social en México*, México, Fondo de Cultura Económica-CIDE, Lecturas el trimestre económico, no. 88, 1999.
- López Acevedo, Gladys, *Evolution of Earnings and Rates of Return to Education in Mexico*, Washington D.C., The World Bank, Policy Research Working Paper (WP S2691), 2001.
- \_\_\_\_\_ (a), *Teachers’ Incentives and Professional Development in Schools in México*, Washington D.C., The World Bank, Policy Research Working Paper (WPS2727), 2002.
- López Acevedo, Gladys, Salinas Ángel, “Marginal Willingness to Pay for Education and the Determinants of enrollment in México,” Washington, The World Bank, Policy Research Working Paper (WPS2405), Julio 2000.
- Loyo Brambilla, Aurora, ¿“Modernización educativa o modernización del aparato educativo?”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, no. 2, abril-junio, 1993.
- Loyo, Engracia, “El largo camino a la centralización educativa, 1920-1992,” en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e Innovación Educativa en México*, México, 1999.
- Lowi, Theodore J., “Políticas públicas estudios de caso y teoría política,” en Luis F. Aguilar Villanueva (coord.), *La Hechura de las Políticas*, México, M.A. Porrúa.

- Mancera Corcuera, Carlos, "Financiamiento de la Educación Básica" en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.), *Los Grandes Problemas de México: Educación*, México, El Colegio de México, vol. VII, 2010.
- Martínez Rizo, Felipe, "La planeación y la evaluación de la educación," en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un Siglo de educación en México*, México, Fondo de Cultura Económica-CONACULTA, t. I.,1998.
- Márquez, Alejandro, Financiamiento de la Educación, México, *Observatorio Ciudadano de la Educación*, Cuaderno de Trabajo, 2005.
- Merino Juárez, Gustavo (a), "Las transferencias federales para la educación en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia," en *Gestión y Política Pública*, vol. VII, núm. 2, 1998.
- \_\_\_\_\_ (b), "Decentralization of Education and Institutional Change. A look at Mexico," en *Harvard Review of Latin America*, Cambridge MA, David Rockefeller Center for Latin American Studies of Harvard University, Spring, 1999.
- México Evalúa, *10 Puntos para entender el gasto educativo: Consideraciones sobre su eficiencia*, México, México Evalúa Centro de Políticas Públicas, México AC, 2010, consultado en mayo de 2025 en [www.mexicoevalua.org](http://www.mexicoevalua.org).
- Molinar Horcasitas, Juan and Jeff Weldon, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity," en Wayne Cornelius et al., *Transforming State Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, 1994.
- Mookherjee, Dilip, "Political Decentralization", *Annual Review Economics*, Vol 7, 2015. Consultado en febrero de 2026 en <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080614-115527>.
- Moreno Jaimes, Carlos, *La descentralización del gasto en Salud en México: una revisión de sus criterios de asignación*, México, CIDE, Documento de trabajo no. 95, 2001.
- Jonathan Muringani, Rune Dagl Fitjar y Andrés Rodríguez-Pose, "Descentralización, calidad de gobierno y crecimiento económico." *Revista de Economía Mundial*, no. 51, mayo 2019, consultado en Febrero de 2026, en <https://link.gale.com/apps/doc/A596402727/IFME?u=anon~76498683&sid=googleScholar&xid=9a6bb61f>.
- Noriega, Margarita, "El financiamiento de la educación: su historia y su estudio," Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un Siglo de educación en México*, México, Fondo de Cultura Económica-CONACULTA, t. I.,1998.
- Padua N., Jorge, "La educación en las transformaciones sociales," en Pablo Latapí (coord.), *Un Siglo de educación en México*, México, Fondo de Cultura Económica-CONACULTA, t. II, 1998.

Pardo, María del Carmen (a), “Estudio Preliminar, en María del Carmen Pardo (coord.),” en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e Innovación Educativa en México*, México, 1999.

\_\_\_\_\_ (b), “La tarea normativa y reguladora” en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e Innovación Educativa en México*, México, 1999.

\_\_\_\_\_ (c), “Reflexiones finales a manera de conclusión” en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e Innovación Educativa en México*, México, 1999.

\_\_\_\_\_ (d), “La modernización administrativa zedillista, ¿más de lo mismo?”, en Foro Internacional, México, El Colegio de México, no. 171, enero-marzo, 2003

Psacharopoulos, George, “Returns to Investment in Education: A Global Update,” en *World Development*, Oxford, Pergamon, vol. 22, no. 9, 1994.

Fierro Evans, Cecilia, Guillermo Tapia García y Flavio Rojo Pons, *Descentralización educativa en México, un recuento analítico*, México, OCDE, 2009.

Ornelas, Carlos (a), “La cobertura de la educación básica,” en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un Siglo de educación en México*, México, Fondo de Cultura Económica-CONACULTA, t. II, 1998.

Raich, Uri, *Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments*, México, CIDE, Documento de Trabajo no. 102, 2001.

Rivera Sánchez, Liliana y Katia Rodríguez Gómez, *El Ramo 26: entre el desarrollo regional y la superación de la pobreza*, México, CIDE, 1999.

Rondinelli, D. A., J. R. Nellis, y G. S. Cheema, *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, Washington, D.C, World Bank Staff Papers 581, The World Bank, 1984.

Schmelkes, Sylvia, “La educación básica,” en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un Siglo de educación en México*, México, Fondo de Cultura Económica-CONACULTA, t. I, 1998.

Scott, Andretta John (a), *Calidad de gobierno: gasto público y desarrollo humano*, México, CIDE, 2001.

\_\_\_\_\_ (b), *La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del gasto público*, México, CIDE, Programa Presupuesto y Gasto Público, 2001.

\_\_\_\_\_ (c), *Distributive Incidence of Social Spending in Mexico*, México, CIDE, Documento de trabajo, 2001.

- \_\_\_\_\_ (d), *¿Quién se beneficia del gasto social en México?*, México, CIDE, Documento de trabajo, 2001.
- Smoke, Paul, *Fiscal Decentralization in Developing Countries a Review of Current Concepts and Practice*, Geneva, United Nations Research Institute for Social Development, 2001.
- Stiglitz, Joseph E., “The Theory of screening education and the Distribution of Income,” en *American Economic Review*, Nashville, Tenn., American Economic Association, vol. 65, 1975.
- Solana, Fernando, R. Cardiel y R. Bolaños (coords.), *Historia de la Educación Pública en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2da. ed., 2001.
- Street, Susan, “SNTE, ¿proyecto de quién?,” en *El Cotidiano*, UAM Azcapotzalco, no. 56, julio, 1993.
- \_\_\_\_\_ (a) “SNTE, ¿proyecto de quién?,” en *El Cotidiano*, UAM Azcapotzalco, no. 56, julio, 1993.
- Thomson, F., “Matching Responsibility with Tactics: Administrative Controls and Modern Government,” *Public Administration Review*, Washington D.C.
- Tiebout, Charles M., “A Pure Theory of Local Government Expenditures,” *Journal of Political Economy*, 1956.
- Trujillo, José Raúl, “El FAEB de tercera generación: una tarea pendiente en la agenda legislativa” en *Revista de Finanzas Públicas*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, México, vol. 5, núm. 11, 2013.
- \_\_\_\_\_ (a), “Los desequilibrios e inequidades legislativas del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo Ramo 33 (2015-2017). Un fondo federal que continúa afectando a los erarios estatales con grandes tendencias de impacto a 2024 y 2030”, en *Revista Finanzas Públicas*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, México, vol. 18, núm. 3, julio – diciembre de 2017.
- Vázquez, Josefina Zoraida, “Un siglo de descentralización educativa,” en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e Innovación Educativa en México*, México, 1999.
- Vergara, Rodolfo, “Estudio Introductorio” a James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Zorrilla Fierro, Margarita María, “Federalización, supervisión escolar y gestión de la calidad de la educación,” en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un Siglo de educación en México*, México, Fondo de Cultura Económica-CONACULTA, t. I, 1998.

## TESIS

González Rivas, Laura Anastasia, *Análisis del FASS, FAIS y FAEBN como instrumentos de política regional que buscan disminuir las desigualdades entre los estados*, México, Tesis de Maestría en Políticas Públicas, ITAM, 2000.

## CONGRESOS Y COLOQUIOS

Loyo Brambila, Aurora (a), “Los pactos como estrategia sindical: el caso del SNTE,” *Seminario internacional de la red de investigadores sobre asociaciones y sindicalismo de los trabajadores de la educación*, Rio de Janeiro, 22 y 23 de abril de 2010.

Ontiveros, Manuel, “Educational expenditure and delivery of public education: The case of Mexico,” Ponencia, *Conferencia de la Red de Economía Política de la Latin American and Caribbean Economics Association (LACEA)*, Lima, Perú, junio de 2001.

Shady, Norbert, “Sistemas educativos en América Latina: evolución e implicaciones,” presentación en el Coloquio *Cerrando la Brecha en educación y tecnología*, México, El Colegio de México-Banco Mundial, febrero 2003.

## NOTAS Y ARTÍCULOS EN PERIÓDICOS

“Amenaza QR con devolver a la Federación el control del sistema educativo,” en *Proceso*, consultado en [www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx) el 4 de marzo de 2002.

“Cesan al yerno de Elba Esther Gordillo en la SEP,” en *Excélsior*, Excelsior, México, 1 de diciembre de 2011, consultado en mayo de 2025 en [www.exelsior.com.mx](http://www.exelsior.com.mx).

“Cronología del conflicto en Oaxaca,” en *El Universal*, México, 30 de octubre de 2006, consultado en octubre de 2007 en [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx).

Barrientos Alberto, Navarro Adolfo, “Registran cuentas a su libre criterio,” México, *Reforma*, Grupo Reforma, 26 de mayo de 2003.

Flores, Sergio, “Culpan a Juárez Cisneros por quebranto educativo,” en *Reforma*, México, Grupo Reforma, 24 de septiembre de 2003.

Irizar, Guadalupe, “Examina la SEP descentralización”, en *Reforma*, Grupo Reforma, México, 24 de marzo de 2007.

Melgar, Ivonne, Lilian Hernández, “Empobrece a los estados fondo educativo,” *Excélsior*, México, 28 de octubre de 2012.

Otero-Ruiz, Mariana, “Eliminan doble negociación con los profesores”, *Milenio*, Milenio Diario, 27 de febrero de 2014, consultado en [www.milenio.com](http://www.milenio.com) en mayo de 2025.

Reyes, Carlos, Jiménez Benito y Hidalgo Jorge Arturo, “Va gasto educativo a pago de sueldos,” México, *Reforma*, Grupo Reforma, 28 noviembre 2002.

## DOCUMENTOS Y PUBLICACIONES OFICIALES

Auditoría Federal de la Federación, *Auditoría Especial del Gasto Federalizado, Ramo General 33, Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo*, México, Auditoría Federal de la Federación, 2018, consultado en [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx) en mayo de 2025.

\_\_\_\_\_ (a), Auditoría Superior de la Federación, Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, México, Auditoría Superior de la Federación, varios años 2000-2023.

\_\_\_\_\_ (b), *Auditoría del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) correspondiente a la Cuenta Pública 2021*, México, Auditoría Federal de la Federación, 2021, consultado en [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx) en mayo de 2025.

Bonifacio, Barba, Raúl Álvarez Gutiérrez, y José Antonio Alonso García, “Reportes de los estados relativos a la reorganización de los servicios educativos,” en Bonifacio Barba (coord.), *La Federalización Educativa: una perspectiva desde la experiencia de los estados*, México, SEP, 2000.

Barba, Bonifacio, “El ANMEBN en la historia de la educación básica,” en Bonifacio Barba (coord.), *La Federalización Educativa: una perspectiva desde la experiencia de los estados*, México, SEP, 2000.

Bonilla, Elisa, “Reforma y calidad de la educación básica: el papel del currículo y de los materiales didácticos en la adquisición de las competencias básicas,” en SEP, *Memoria del quehacer educativo (1995-2000)*, México, SEP, 2000.

Camacho, Salvador, Padilla Yolanda, Ruíz Guadalupe, “Calidad,” en Bonifacio Barba (coord.), *La Federalización Educativa: una perspectiva desde la experiencia de los estados*, México, SEP, 2000.

CONAPO, *Índices de marginación 2000*, México, CONAPO, 2001.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados, consultado en febrero de 2026 en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx).

*Dictamen 2340-B de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados*, Cámara de Diputados, México, Gaceta Parlamentaria, 13 de septiembre de 2007, consultado en mayo de 2025 en [nsil.gobernacion.gob.mx](http://nsil.gobernacion.gob.mx).

- Estatuto del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación*, México, SNTE, 2004. Estatuto reformado por el V Congreso Extraordinario del SNTE el 17 de marzo de 2004. Consultado en marzo de 2007 en [www.snte.org.mx](http://www.snte.org.mx).
- Gobierno de la República, *Reforma Educativa*, México, Gobierno de México, consultado en [www.gob.mx](http://www.gob.mx) en mayo de 2025.
- INEE, *Panorama Educativo de México 2006, Indicadores del Sistema Educativo Nacional*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación,
- INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México (1998-2001)*, México, INEGI, 2002.
- INEGI (a), *XI Censo de población y vivienda 1990*, México, INEGI, 1991; [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx), consultado en enero 2003.
- INEGI, (b) *XII Censo de población y vivienda 2000*, México, INEGI, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx), consultado en enero 2003.
- INEGI (c), *Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares*, México, INEGI, 1996.
- Mancera Corcuera Carlos y Luis Vega García, “Oportunidades y retos del federalismo educativo: el camino recorrido (1992-2000), en SEP, *Memoria del quehacer educativo (1995-2000)*, México, SEP, 2000.
- Martínez Alba Olivé, “Construir el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros en Educación Básica en Servicio (1995-2000),” en SEP, *Memoria del quehacer educativo (1995-2000)*, México, SEP, 2000, pp. 149-172.
- OECD, *Performance Standards in Education. In Search for Quality*, Paris, OECD, 1995.
- Poder Ejecutivo Federal, Poder Ejecutivo Federal, *Informe Presidencial*, México, Secretaría de Gobernación, 1998-2002.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa para un nuevo federalismo 1995-2000; balance sexenal*, México, Secretaría de Gobernación, 2000.
- Ramírez Raymundo Rodolfo, “La transformación de la gestión escolar: factor clave para mejorar la calidad de la educación,” en SEP, *Memoria del quehacer educativo (1995-2000)*, México, SEP, 2000.

Salas Garza Edmundo, “La experiencia del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE),” en SEP, *Memoria del quehacer educativo (1995-2000)*, México, SEP, 2000.

SHCP, *Informe de labores*, México, SHCP, 1998-2002.

SHCP (a), *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas*, México, SHCP, 1999,2002, 2004, 2005.

SEP, *La Educación Pública en México*, México, SEP, 1928, t I.

\_\_\_\_(a), *Informe de labores 1999-2000*, México, SEP, 2000.

\_\_\_\_(b), *Compendio estadístico del gasto educativo*, México, SEP, 1996.

\_\_\_\_(c), *Informe de labores*, México, SEP, 1994 a 2024.

\_\_\_\_(d), “Comunicado 119 – Firma de convenio de automaticidad entre gobernadores y SNTE. Acuerdan Gobernadores la aplicación de la negociación única salarial con el Gobierno Federal,” SEP, México, 13 de mayo de 2014, consultad en [www. sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx) en mayo de 2025.

\_\_\_\_(e), Solicitudes de información pública Folios 0001100076804 y 0001100076704 sobre Carga Elevada, México, SEP, 5 de agosto de 2004.

United Nations Development Program, Human Development Report 2002. Deepening Democracy in a Fragmented World, New York, UNDP, 2002.

## SITIOS DE INTERNET

Consejo Nacional de Participación Social, [www.conapse.org.mx](http://www.conapse.org.mx), consultado en febrero del 2003.

INEGI (b), *XII Censo de población y vivienda*, México, INEGI, consultado en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) en enero 2003.

\_\_\_\_(c), *Índice Nacional de Precios al Consumidor*, México, INEGI, consultado en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) en enero del 2003.

Poder Ejecutivo Federal (b), *Primer Informe de Gobierno*, [www.presidencia.gob.mx/primer informe de gobierno](http://www.presidencia.gob.mx/primer-informe-de-gobierno), anexo estadístico, consultado en febrero 2003.

Poder Ejecutivo Federal (c), *Quinto Informe de Gobierno*, <http://quinto.informe.presidencia.gob.mx>, anexo estadístico, consultado en mayo de 2006.