



**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

---

**EL COLEGIO DE MEXICO**

**ELEMENTOS PARA LA  
DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA  
DE LA EDUCACION PUBLICA  
BASICA EN MEXICO**

**T E S I S**  
**PARA OBTENER EL GRADO DE**  
**LICENCIADO EN ADMINISTRACION PUBLICA**  
**QUE PRESENTA:**  
**LEONARDO MARINO ALVAREZ CORDOVA**

**MEXICO, D. F.**

**1991**

A mi padre, quien con su ejemplo de compromiso y honestidad invariablemente me ha mostrado que la función pública es, más que un medio de vida, una vocación de servicio a la sociedad.

A mis maestros de El Colegio de México, que me guiaron y compartieron conmigo sus preciados conocimientos, ayudándome a desarrollar y a aprovechar mis potencialidades intelectuales.

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco a las siguientes personas que me ayudaron en la elaboración de este trabajo:

En primer lugar, y de manera muy especial, al Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, quien fungió como mi director de tesis y que, con sus sugerencias siempre pertinentes, además de mejorar notablemente la calidad de este trabajo, me ayudó a entender y valorar la investigación académica seria.

A los doctores Carlos Bazdresch, Enrique Cabrero y Kurt Unger del Centro de Investigación y Docencia Económicas por la oportunidad y el apoyo que me brindaron para realizar con plena libertad mi investigación en dicha institución.

Al profesor Alberto Arnaut del CIDE, quien, en una forma generosa y desinteresada me proporcionó sus trabajos sobre el SNTE y me recomendó bibliografía que resultó de enorme utilidad. Además, las constantes charlas que sostuvimos a lo largo de mi estancia en el CIDE proveyeron un estímulo adicional para la investigación y me ayudaron a tener una idea más clara sobre estos asuntos.

A los funcionarios y exfuncionarios de la SEP, entre ellos mi padre, que me proporcionaron valiosa información en entrevistas.

Al Lic. Víctor López de la Secretaría de Programación y Presupuesto por prestarme información estadística de gran utilidad en relación al sector educativo.

A Teresita Escotto, compañera de trabajo en el CIDE, por prestarme su tesis de maestría, y bibliografía concerniente a la situación económica en el sexenio de Miguel de la Madrid que me fue de gran utilidad.

A mi madre y a Ana por ayudarme en numerosos detalles, relacionados con la elaboración de esta tesis, que me habrían distraído de la investigación y la reflexión.

## I N D I C E

<b>INTRODUCCION</b> .....	<b>I</b>
<b>I. LA SITUACION POLITICO-SINDICAL DEL SECTOR EDUCATIVO COMO FACTOR CONDICIONANTE SOBRE LA DESCENTRALIZACION</b> .....	<b>1</b>
El sindicalismo oficial dentro del sistema político mexicano .....	2
Los trabajadores al servicio del estado .....	6
La inserción del SNTE en el sindicalismo oficial ..	8
Estructura del sindicato .....	15
Los medios de control de la dirigencia sindical ...	17
Jongitud: ¿un cacique institucional? .....	22
El concepto de cacicazgo y otros aplicables a las formas de control político tradicional en México ..	25
El ascenso del grupo vanguardista al poder en el SNTE .....	33
La consolidación de vanguardia revolucionaria en el poder .....	36
Los conflictos con la disidencia magisterial .....	38
La caída de Jongitud .....	42
Rasgos de la nueva dirigencia .....	44
La posición actual del SNTE ante la descentralización .....	45
Conclusiones .....	49
<b>II. LOS INTENTOS DE DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION DEL SECTOR EDUCATIVO</b> .....	<b>53</b>
<b>11.1. Importancia de los actores involucrados para la viabilidad de la política de descentralización</b> .....	<b>55</b>
<b>11.2. La desconcentración de López Portillo</b> .....	<b>61</b>
La situación administrativa a fines de los años setenta .....	61
El proceso de desconcentración .....	67
Los problemas de la implementación .....	72
La problemática sindical .....	80
Balance de la desconcentración .....	82
<b>11.3. La descentralización educativa en el sexenio de De la Madrid</b> .....	<b>87</b>
La situación en la que De la Madrid asume la Presidencia de la República .....	87
Las reformas legales en materia de planeación .....	91
La descentralización en el programa de gobierno de De la Madrid .....	93
La descentralización educativa .....	99
Descripción del programa y las acciones tomadas ...	102
El gran obstáculo: el sindicato .....	107

El programa de austeridad de De la Madrid .....	112
La disposición de los gobiernos estatales a la descentralización .....	118
Conclusiones .....	123
<b>III. LOS MECANISMOS FINANCIEROS INTERGUBERNAMENTALES PARA LA DESCENTRALIZACION .....</b>	<b>127</b>
Las relaciones de coordinación fiscal en la legislación mexicana .....	128
La ley de coordinación fiscal .....	131
La redistribución de fuentes gravables .....	137
Los convenios intergubernamentales .....	141
El Convenio Unico de Desarrollo .....	142
La asignación directa por medio del presupuesto federal .....	146
Conclusiones .....	148
<b>CONSIDERACIONES FINALES .....</b>	<b>151</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>159</b>

## I N T R O D U C C I O N

Los sistemas federales se caracterizan por la existencia de dos ordenes jurídicos: el federal y el de las entidades federadas. Estas ultimas al formar parte de una federación renuncian a numerosas facultades, especialmente en materia de relaciones exteriores y defensa nacional, dejan de ser --en caso de que alguna vez lo hayan sido-- entidades soberanas al estar sujetas a la voluntad del estado federal, pero, a diferencia del estado unitario conservan facultades de gobierno en lo concerniente a su régimen interno.

En todo estado federal por lo tanto es de gran importancia determinar los ambitos de competencia de las diversas esferas de gobierno (en nuestro caso son tres: la federal, la estatal y la municipal), cuestión que plantea numerosos y complejos problemas, pues resulta prácticamente imposible lograr una delimitación perfecta en la que no haya superposiciones o concurrencia de distintas autoridades en la misma materia. Sin lugar a dudas, la existencia de un sistema de coordinación gubernamental en distintas materias es imprescindible para fomentar un desarrollo económico regionalmente equilibrado y para lograr la eficacia y la eficiencia en la acción estatal.

Existen distintos sistemas de distribución de competencias en un estado federal, tal como lo señala Ignacio Pichardo: "El primero consiste en especificar detallada y limitativamente las

---

1 Véase André Hauriou, Derecho constitucional e instituciones políticas. Barcelona, Ariel, 1971, pp. 173-181.

atribuciones de cada uno de los órdenes de gobierno. El segundo consiste en la enumeración limitativa de las atribuciones de los estados miembros, correspondiendo a los poderes federales las facultades residuales. El tercero, a la inversa del anterior, señala las atribuciones del poder central correspondiendo a las entidades federativas las facultades residuales. Finalmente, algunas constituciones acuden a un método mixto: por un lado establecen facultades residuales y por el otro hacen una distribución específica, aunque incompleta, de facultades y atribuciones al nivel federal y al nivel local. Tal es el caso de la Constitución mexicana<sup>2</sup>. El sistema federal mexicano se basa en un principio análogo al de la constitución norteamericana; se supone que los estados en un acto soberano renuncian a determinadas facultades en favor del gobierno federal, con el objeto de integrar la Federación. Así se desprende del texto del artículo 124 constitucional:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.

Así entonces, existen facultades exclusivas del Gobierno Federal (por ejemplo la intervención en áreas estratégicas señaladas en el art. 28 constitucional), y límites a la acción de los estados que en ningún caso podrán traspasar (señalados en el

---

<sup>2</sup> Ignacio Pichardo Pagaza, Introducción a la administración pública de México: 1. bases y estructura. México, INAP, 1984, p. 71.

artículo 117) y materias en las que para actuar requieren el consentimiento expreso del Congreso de la Unión (art. 118).

El gobierno Federal, adicionalmente a las facultades que le son explícitamente conferidas, obtiene otras en forma implícita, con base en lo que estipula la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución, que otorga al congreso facultades para: "Expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". Así entonces, esta fracción ha permitido, por vía de la legislación secundaria, que los Poderes de la Unión incrementen sus facultades, especialmente el poder ejecutivo, frecuentemente en detrimento de las funciones de los estados federados].

En opinión de Felipe Tena Ramirez "el otorgamiento de una facultad implícita solo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos: 1.- la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse; 2.- la relación de medio necesario con respecto a un fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3.- el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de una

---

3 Véase Rolando Barrera y Ma. del Pilar Conzuelo, Descentralización y administración pública en los estados federados (ensayo analítico-etodológico). Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1989, p. 40.

facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita"<sup>4</sup>.

Según lo establecido por la Constitución, existen materias en que son concurrentes, es decir en las cuales coinciden distintas esferas de gobierno, que tienen facultades para realizar la misma acción en el mismo territorio, por lo que se precisa que exista una coordinación, cuyos mecanismos permanentes se encarga de establecer la legislación secundaria. Estas materias son educación (art. 3), salud (art. 4), asentamientos humanos y ecología (art 73. fracciones XXIX-c y XXIX-g). Por otra parte existen otras materias, que si bien no están expresamente señaladas como concurrentes en la Constitución la legislación del Congreso puede permitir la acción de distintos ámbitos de autoridad, un ejemplo claro de esto es lo relativo a comunicaciones y vías de transporte.

En las áreas señaladas el gobierno federal ha asumido un papel de predominio, lo que ha llevado a un desarrollo muy escaso de la acción de las entidades federativas en estos ámbitos, por poseer menores recursos financieros y administrativos:

El hecho de que las competencias jurídicas no tengan una contrapartida en capacidades político-administrativas y financieras para hacerlas posibles, ha originado la "expropiación" por la vía del hecho (acciones político-administrativas) de tales atribuciones. Tal es el caso, por ejemplo, de sistemas

---

<sup>4</sup> Felipe Tena Ramirez, Derecho constitucional mexicano. México, Porrúa, 3a. ed., 1955, pp. 127-128.

educativos en los estados, administrados totalmente por el gobierno federal<sup>5</sup>.

Así pues, la descentralización administrativa tiene gran relevancia para fortalecer el funcionamiento del sistema federal mexicano. Pero, es preciso aclarar desde un principio, ¿qué se entiende por descentralización administrativa?

La descentralización --definida en términos administrativos-- es el estado de una organización o sistema organizativo en el que coexisten varios centros de decisión y responsabilidad autónomos<sup>6</sup>, que responden a una lógica de conjunto<sup>7</sup>. La descentralización, es preciso señalarlo, no significa carencia absoluta de centralización, definida como la convergencia de líneas jerárquicas de autoridad hacia un centro común<sup>8</sup>, sino que

---

<sup>5</sup> Rolando Barrera y Ma. del Pilar Conzuelo, op. cit., p. 48.

<sup>6</sup> "Actualmente el valor fundamental de la descentralización está ampliamente reconocido, tanto en el interior de una única organización administrativa, como en referencia a las relaciones entre más estructuras, que forman parte de una organización más comprensiva complejamente entendida". Favio Roversi-Monaco, "Descentralización (y centralización)" en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (eds.), Diccionario de Política, México, Siglo XXI, 1981, p. 528.

<sup>7</sup> Por lógica de conjunto entiendo aquel comportamiento organizacional que se guía por un conjunto coherente y sistemático de normas que establecen: los objetivos fundamentales de la organización, y las restricciones en las estrategias y métodos para hacerlos coherentes con estas metas básicas. El funcionamiento de esta lógica de conjunto sólo puede ser garantizado si existe una instancia de autoridad con facultades y capacidades para hacer cumplir --si es preciso por medios coercitivos previamente definidos y acotados-- las normas fundamentales.

<sup>8</sup> Centralización y descentralización pueden considerarse como polos opuestos en un continuo, donde la existencia de una  
(continued...)

la autoridad central se limita únicamente a los aspectos esenciales que se refieren al establecimiento de los objetivos generales<sup>9</sup> y al cumplimiento de la normatividad constitutiva de la organización, quedando a discrecionalidad de las distintas unidades autónomas de decisión la determinación de los recursos, acciones y tiempos para alcanzar sus propios objetivos<sup>10</sup>.

El indicador que se emplea para medir el grado de descentralización administrativa en una organización es el tipo

---

8(...continuad)

siempre va acompañada por la presencia en cierto grado de la otra. Véase James Fesler, "Centralización y descentralización" en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Barcelona, Aguilar, 1976, t. II, pp. 257-258; y Ives Prats, Décentralisation et développement. Paris, Ed. Cujas, 1973, pp. 6-7.

9 "Existe centralización cuando la cantidad de los poderes de los entes locales y los órganos periféricos está reducida al mínimo indispensable para que estos puedan colocarse como entidades subjetivas de administración; existe en cambio descentralización cuando los órganos centrales... tienen el mínimo poder indispensable para desarrollar sus actividades". Favio Roversi-Monaco, loc. cit.

10 De acuerdo con Herbert Simon el grado de descentralización de una organización depende del grado de discrecionalidad del subordinado y, por lo tanto, de las facultades de revisión de la autoridad central: "La descentralización resulta cada vez más posible, a medida que se refuerzan los recursos del subordinado para tomar las decisiones correctas. Por esta razón, la revisión puede tener tres consecuencias: 1) si se emplea para corregir decisiones individuales lleva a la centralización y a una transferencia real de la función decisoria; 2) si se emplea para descubrir dónde necesita el subordinado una orientación adicional, lleva a la centralización a través de la promulgación de reglas y reglamentos cada vez más completos, que limitan la discrecionalidad del subordinado; 3) si se emplea para descubrir dónde es necesario reforzar los medios de que dispone el subordinado, conduce a la descentralización. Los tres elementos puede combinarse y se combinan en diversas proporciones. El comportamiento administrativo. Buenos Aires, Aguilar, 1978, p. 222.

## VII

de funciones administrativas que realiza en forma autónoma: así consideraré como descentralizada a aquella entidad que, respondiendo a una normatividad fundamental de cuya vigilancia se encargan otras instancias administrativas, realice autónomamente la planeación y ejecución de las actividades para las que fue creada; es decir, cuando, por sí misma y sin injerencia externa, establezca los objetivos concretos que habrá de perseguir y determine los recursos a utilizar<sup>11</sup> y la forma en que habrá de alcanzar las metas.

En consecuencia con lo anterior considero como desconcentradas (en materia de funciones administrativas por supuesto) a las entidades que forman parte de una organización que no fijan libremente sus objetivos ni los medios y recursos que emplearán para alcanzarlos, pero que participan en su elaboración en coordinación con las unidades centrales de planeación. Las entidades desconcentradas se caracterizan por tener un amplio margen de discrecionalidad en las acciones cotidianas, las cuales empero deben poder ser justificadas posteriormente en función de los objetivos y estrategias centralmente señalados.

Al grado absoluto de centralización administrativa lo llamo centralización vertical, porque todas las decisiones en última

---

<sup>11</sup> Este elemento de disponer libremente de los recursos para llevar a cabo las acciones organizacionales es tan importante que algunos autores lo incluyen como elemento imprescindible en la definición de un organismo descentralizado. Véase Dennis Rondinelli *et al*, Decentralization in developing countries: a review of recent experience. Washington, The World Bank, 1984, (Management and Development Series no. 8), p. 9.

instancia se toman en las más altas jerarquías, donde se tiene una especie de planeación comprensiva y detallada de todos los aspectos del funcionamiento de la organización. Así pues los altos funcionarios determinan no sólo los objetivos concretos de todas las instancias administrativas, sino los medios para alcanzarlos y poseen un gran control sobre el funcionamiento cotidiano de la organización mediante manuales de procedimientos que regulan sus acciones al detalle.

Es importante señalar que estos tipos de organización no se presentan en forma pura, esta clasificación tiene propósitos interpretativos similares a los de los tipos ideales de la metodología weberiana; representan tendencias definidas y probables en el funcionamiento de la organización.

Para los propósitos de este trabajo consideraré como descentralización administrativa de la educación básica y normal el que los estados asuman autónomamente la responsabilidad de administrar y prestar los servicios de educación preprimaria, primaria, secundaria y normal que se requieran en sus respectivas circunscripciones territoriales, mientras que el Gobierno Federal conserva facultades para establecer las normas generales que orientan y dan coherencia al funcionamiento del sistema educativo en todo el país. Para referirme a este concepto a lo largo del trabajo utilizo con frecuencia --con el objeto de agilizar la lectura-- simplemente los términos "descentralización", "descentralización educativa" o "descentralización del sector educativo"; cuando me refiero a otros conceptos ajenos al ámbito

estrictamente administrativo, los utilizo adjetivados por su especificidad ("descentralización política", "descentralización jurídica", etc.), salvo en la descripción del discurso de Miguel de la Madrid, donde la "descentralización" adopta prácticamente todas las acepciones del término.

El optar por un modelo de organización centralizado supone una alta predictibilidad en los problemas con los se espera tratar, mientras que un modelo descentralizado parte de la idea de que las políticas rigidamente establecidas difícilmente funcionan exitosamente<sup>12</sup>.

Ahora bien, desde un punto de vista administrativo resulta relevante preguntarse: ¿por qué descentralizar el sistema de educación pública?, ¿qué ventajas tendrá esto sobre el sistema existente?, y ¿no conducirá acaso a empeorar la situación del sector educativo como consecuencia de una acción fragmentada y carente de coordinación?

La descentralización del sector educativo es de gran importancia porque --como veremos en los próximos capítulos--

---

<sup>12</sup> John Kirilin hace un análisis de estas posiciones a las que denomina enfoque sinóptico y estratégico. El enfoque sinóptico espera claridad y permanencia en los problemas a tratar, supone grandes capacidades de intelecto humano y las organizaciones para tratar con estos problemas, y tiende a efectuar diseños institucionales permanentes, verticales, difíciles de cambiar y dominados por el profesionalismo y la burocracia. El estratégico espera una definición pobre y constante cambio en los problemas a tratar, supone una capacidad humana y organizacional limitada, y tiende a hacer diseños institucionales maleables, temporales, abiertos a la influencia externa (particularmente del mercado). Véase el artículo "A political perspective" en Trudi Miller (edit.), Public sector performance. The John Hopkins University Press, Baltimore, 1984, pp. 160-187.

dada la enormidad del aparato educativo, una administración centralizada se vuelve sumamente lenta e ineficaz para resolver problemas que salgan de la rutina organizacional, ya que los funcionarios encargados de atenderlos no pueden conocer la situación de cada localidad, no siempre tienen interés en estos problemas y están sobrecargados de trabajo. Los sistemas de información de la organización se vuelven deficientes a causa de la excesiva centralización, lo que conlleva a una asignación de recursos ineficiente y la planeación se ve severamente limitada y con frecuencia resulta poco realista. En general el sistema es poco flexible para adecuarse a las necesidades particulares de cada entidad. Así pues, ocurre lo que señala Martin Landau:

Es un hecho notorio que las burocracias centralizadas y monopolistas son, por su propia complejidad, extremadamente susceptibles a desplazar metas y tener paradojas institucionales. No son experimentadoras, no aprenden fácil o rápidamente, y su repertorio de respuestas está severamente limitado. Tampoco son agentes de coordinación especialmente poderosos<sup>13</sup>.

La descentralización es un mecanismo que permite acercar a los responsables de los órganos decisorios a los directamente involucrados en esas decisiones, es posible así una interacción más directa que permita corregir con agilidad los problemas cotidianos, lo que tiende a propiciar una mayor eficiencia en las

---

<sup>13</sup> Martin Landau, On multi-organizational systems in the public administration. Berkeley, Committee on Public Organization, Institute of Governmental Studies, University of California, 1985. (mecanografiado), pp. 5-6.

organizaciones. Sin duda alguna el logro de una descentralización efectiva en materia educativa (entendida como la asunción de la responsabilidad en la materia con plena autonomía decisoria por parte de los gobiernos estatales) es un problema sumamente relevante en nuestro país no sólo por la evidente importancia de la educación pública, sino por las mejorías que la descentralización puede traer al resto de la administración pública su implementación. De lograrse ejecutar exitosamente en el sector educativo, dados su enorme dimensión y complejidad, casi seguramente podría llevarse a cabo en otros sectores con medidas análogas.

El propósito de este trabajo es estudiar el problema de la descentralización administrativa de la educación pública básica en una forma integral; me interesa saber cuáles han sido los principales obstáculos que se han presentado para su realización efectiva. El objetivo central es examinar cuáles son los problemas políticos y administrativos que enfrenta la descentralización y qué medidas gubernamentales son adecuadas para resolverlos.

El problema objeto de la investigación es ¿qué condiciones político-administrativas deben existir y que acciones se requieren para el logro exitoso de la descentralización?; es decir, ¿qué características deben tener el sistema federal y la Secretaría de Educación Pública, y cuales son los obstáculos para que los estados asuman por su cuenta la función educativa (con

excepción de los aspectos normativos básicos que a mi juicio es conveniente que queden a cargo de la federación)?

La hipótesis que dio dirección a mis esfuerzos es que para el logro de una descentralización real y eficiente se requieren condiciones que en muchos casos rebasan el ámbito organizacional de la SEP; se trata de un problema que implica al conjunto de relaciones intergubernamentales y al sistema político en general (especialmente por el aspecto político-sindical) para cuya solución se requiere el desarrollo de un federalismo más vigoroso.

Uno de los grandes problemas que ha enfrentado la descentralización, y aún formulaciones previas como la desconcentración, ha sido el político sindical, así pues pongo especial atención en este aspecto; analizo las características de la forma en el ejercicio del control sobre la organización sindical del grupo en el poder durante este periodo --Vanguardia Revolucionaria--, que presenta claramente elementos de carácter patrimonial incompatibles con los intentos de modernización y eficiencia en la SEP. Investigo cuales fueron los conflictos que se suscitaron entre la élite política en la SEP, el sindicato y su relación con otras esferas de poder dentro del sistema político, así como los cambios que introdujeron en el proceso de descentralización conforme a lo planeado.

Es importante examinar la experiencia histórica para dilucidar cuales son los elementos que obstruyen o han impedido la descentralización. Así pues, estudio el antecedente de la

desconcentración administrativa que se dio en el gobierno de López Portillo, y el intento de descentralización en el sexenio de Miguel de la Madrid.

A continuación estudio —como elementos que inciden sobre la capacidad y predisposición de las administraciones estatales para asumir responsabilidades de tal envergadura como la educación pública— los sistemas de asignación y distribución de recursos del Estado Mexicano. Dado que la descentralización significa autonomía decisoria por parte de las administraciones locales, es necesario que estas cuenten con los recursos (económicos, políticos y organizacionales) para atender problemas de esta magnitud. Es relevante saber si es posible que, por medio de los mecanismos existentes, los estados obtengan recursos constantes, seguros, suficientes, no sujetos a la discrecionalidad de los funcionarios federales, que les permitan asumir por completo la responsabilidad sobre los servicios de educación pública en la entidad; o, si por el contrario, es necesario realizar cambios de importancia en los sistemas y en que dirección deberían ir orientados éstos.

Finalmente, en las conclusiones, mi propósito es hacer una reflexión sobre las perspectivas de la descentralización, los principales obstáculos que habrá de superar; para, en la medida de lo posible, formular un conjunto de sugerencias para la ejecución del proyecto de descentralización educativa.

En este trabajo se propuse utilizar básicamente fuentes biblio-hemerográficas y en ocasiones acudí a entrevistas directas

cuando hubo facilidades para ello, pero de ninguna manera intento emplear la consulta de fuentes primarias como sistema fundamental de investigación.

El lector de este trabajo probablemente encontrará que no llego a los detalles más concretos en cada uno de los temas que trato. Esto, que sin duda es una deficiencia del trabajo se justifica por dos razones: 1) la dificultad de obtener información bibliográfica precisa y veráz para muchas de las cuestiones que trató pues cuando existen problemas o las cosas no funcionan bien las publicaciones oficiales no tienden a dar cuenta de estas cosas, o existen luchas políticas sordas, casi completamente indocumentadas, que tienen gran importancia en el desarrollo de los acontecimientos; 2) que la intención de este trabajo es precisamente señalar tendencias generales, cuáles son los principales elementos que determinan el éxito o fracaso de una política pública, en este caso la descentralización<sup>14</sup>.

El elemento cohesionador para analizar los problemas que enfrenta la descentralización en este trabajo es el estudio de los intentos descentralizadores, especialmente la descentralización en el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid, pues son las principales dificultades que enfrentó este proyecto las que estudio en los otros capítulos como primordiales

---

<sup>14</sup> Como el lector podrá apreciar este trabajo analiza varios problemas de gran complejidad que ameritarían por si mismos estudios individuales. Dada la naturaleza de este trabajo consideré que incurriría en una falta más grave si dejara de señalar un elemento básico por ahondar en la explicación de otro, que señalando tan sólo las tendencias existentes en los diferentes ámbitos relevantes.

para resolver; así pues se puede considerar que este es el corazón del trabajo. Desafortunadamente no me fue posible estudiar con detalle los problemas administrativos cotidianos de los intentos descentralizadores (que normalmente tienen gran importancia en la operación de una política). En el caso de la desconcentración, la literatura existente y las publicaciones oficiales no son muy explícitos al respecto. Con el intento de descentralización del gobierno de Miguel de la Madrid no es posible llegar a estos detalles, pues en realidad --como veremos más adelante-- no hubo una auténtica descentralización.

En el estudio de los mecanismos intergubernamentales para financiar la descentralización me manejo al nivel de descripción general. Dadas las limitaciones de espacio de la tesis y lo somero de mis conocimientos al respecto, decidí no ahondar en este tema, que por su complejidad y amplitud ameritaría por sí mismo una tesis profesional.

## LA SITUACION POLITICO-SINDICAL DEL SECTOR EDUCATIVO COMO FACTOR CONDICIONANTE SOBRE LA DESCENTRALIZACION

Para el estudio de la descentralización es indispensable conocer la situación político-sindical del sector educativo, pues ha sido --y continua siendo-- un factor determinante en la suerte de dicha política, como podremos observar con claridad en capítulos posteriores.

Mi intención en este capítulo es estudiar diferentes cuestiones referentes a la política en el SNTE: su inserción en el sistema político mexicano; su estructura de poder real y formal; los medios de control de la dirigencia sindical y las características de ésta; y, finalmente, trataré de dilucidar si la forma en que se ha ejercido el control político en el seno del sindicato es política y administrativamente funcional para el Estado Mexicano.

El SNTE, durante un periodo de aproximadamente cuarenta años, estuvo controlado por dos grupos distintos: "La facción dominante de 1949 a 1972 --dice Regina Cortina-- fue el grupo encabezado por Jesús Róbles Martínez y desde entonces hasta el presente [1989] el grupo encabezado por Carlos Jongitud Barrios, la llamada Vanguardia Revolucionaria"<sup>1</sup>.

El análisis que aquí haré se centrará en los dos decenios más recientes, pues es en éstos en los que se han presentado los

---

<sup>1</sup> Regina Cortina, "La vida profesional del maestro mexicano y su sindicato". En Estudios Sociológicos, VII, 19, México, El Colegio de México, 1989, p. 86.

intentos de descentralización o sus antecedentes tendientes a la desconcentración. Habré de referirme básicamente a las características del ejercicio en el poder en la organización durante el periodo en que fue prevaeciente el dominio de Carlos Jongitud y su grupo Vanguardia Revolucionaria (1972-1989), lo que nos ayudará a entender, en buena medida, por qué hasta la fecha no se ha podido avanzar hacia un sistema descentralizado en la administración de la educación pública.

Por supuesto es también de gran importancia --para reflexionar sobre el futuro de la descentralización-- estudiar la situación política en el sindicato en el momento actual. Sin embargo, dado lo reciente de los cambios y la virtual ausencia de material bibliográfico al respecto, en este caso sólo me será posible examinar las tendencias generales, apoyado en el material hemerográfico existente, y las diferencias manifiestas concretas que se pueden observar en relación con la anterior dirigencia.

#### El sindicalismo oficial dentro del sistema político mexicano

Los sindicatos son definidos como organizaciones cuya función es dirigir y coordinar los esfuerzos de grupos de individuos que venden su fuerza de trabajo, con el objeto de obtener mejoras en las condiciones de trabajo y en las remuneraciones<sup>2</sup>. Un sindicato es por lo tanto --tal como lo definen las publicaciones del SNTE-- una "...asociación permanente de individuos, colocados en situación económica

---

<sup>2</sup> Véase Marino Regini, "Sindicalismo" en Norberto Bobbio y Nicola Mateucci (directores), Diccionario de política. México, Siglo XXI, 1982, v. II.

idéntica, [que] tiene como finalidad esencial defender, acrecentar y superar intereses comunes”].

El sindicato es pues, un frente de lucha para la defensa de los intereses de grupo o clase social. “No se puede concebir un sindicato en su acepción verdadera --según las publicaciones del SNTE--, que colabore con la clase antagónica, o que adopte actitudes pasivas frente a los problemas de los trabajadores y su clase; por esto, llevan implícita una posición de lucha constante”<sup>4</sup>.

En el caso del sindicalismo en México, gran parte de éste se ha constituido en un medio de apoyo y control político para las autoridades gubernamentales<sup>5</sup>. Se ha establecido una alianza de organizaciones de obreros, campesinos y otros sectores populares, alianza que significa, las más de las veces, la sumisión de estas organizaciones hacia el gobierno. Esto ha permitido a los gobiernos postrevolucionarios mantener las demandas de estos grupos dentro de lo que les es posible satisfacer, de acuerdo con el proyecto de desarrollo vigente, o al menos evitar que estas organizaciones lleven a cabo movimientos que puedan amenazar la estabilidad política del régimen. Esto es de crucial importancia

---

<sup>3</sup> SNTE-Sección IX, Seminario de orientación ideológica y sindical “Profr. y Lic. Carlos Jongitud Barrios; memoria. México, Ed. del magisterio “Benito Juárez”, 1987, p. 108.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Al respecto véase: Ilán Bizberg, Estado y sindicalismo en México. México, El Colegio de México, 1990, pp. 109-130 y 147-160; Manuel Casacho, “Control sobre el movimiento obrero en México” en Varios, Lecturas de política mexicana. México, El Colegio de México, 1977, pp. 229-269.

en el desarrollo político y económico del último medio siglo en México, pues --como lo señala José Luis Reyna-- "un 'gran número' de demandas al sistema político hubiera significado un obstáculo al crecimiento sostenido del país... Para satisfacerlas hubiera sido necesario invertir más de lo que el crecimiento aportaba y sobre todo redistribuir".

Los sindicatos entonces, en el sistema político mexicano con frecuencia desempeñan una función de control que es distinta y puede llegar a ser contradictoria con su función esencial como organizaciones sociales. De hecho comúnmente la implantación de los programas de los gobiernos postrevolucionarios (apoyados por los sindicatos oficiales) ha significado sacrificios para la clase trabajadora e incluso deterioros en su situación económica<sup>6</sup>.

Los dirigentes sindicales en México comúnmente han sido atraídos por el gobierno mediante la distribución de prebendas y

---

<sup>6</sup> José Luis Reyna, Control político, estabilidad y desarrollo en México. México, El Colegio de México, 1a. reimp. de la 2a. ed., 1979, (Cuadernos del CES 3), p. 10.

<sup>7</sup> "Este sacrificio fue demandado por lo menos en la primera fase de industrialización (1940-1955) y de nuevo durante el sexenio de José López Portillo. De 1939 a 1952 los salarios promedio en el Distrito Federal perdieron alrededor del 46% de su poder adquisitivo, pérdida que hasta una época relativamente reciente, 1968, pudieron recuperar. Durante la administración López portillista existía una política de contención salarial diseñada para evitar los incrementos salariales, con 10% en 1977, 12% en 1978, 13.5% en 1979, 22.5% en 1980 y 29% en 1981; mientras que las tasas de inflación para los mismos años fueron las siguientes: 29.1% en 1977, 17.5% en 1978, 18.2% en 1979, 26.3% en 1980 y 28.7% en 1981". Ilán Bizberg, "Las perspectivas de la oposición sindical en México" en Foro Internacional, XXIII, 4, México, El Colegio de México, 1983., p. 341.

privilegios<sup>8</sup>. Se les ha incluido dentro del aparato del partido en el poder, lo que ha permitido al gobierno contar con el apoyo de las organizaciones a las que representan. Otra vía de integración de los dirigentes sindicales al proyecto político del gubernamental ha sido la inclusión de éstos en la administración pública, la cual les ayuda a ascender económicamente y les permite incrementar su poder personal<sup>9</sup>.

Esta relación con las dirigencias sindicales ha resultado sumamente conveniente para los gobiernos postrevolucionarios, pues no sólo ha servido para ejecutar una política de modernización económica, sino que --por un largo periodo-- le permitió al sistema contar con una sólida base de apoyo político.

---

<sup>8</sup> Estas prebendas y privilegios provienen --como lo veremos más adelante con referencia al SNTE-- de la libertad que se les ha dado para ejercer un manejo patrimonial sobre la organización, el cual --dadas las características de la legislación laboral en México-- no podría sostenerse sin contar con el apoyo de las autoridades gubernamentales.

<sup>9</sup> La trayectoria de los dirigentes reales del SNTE en los últimos cincuenta años es singularmente ilustrativa de este hecho --tal como lo señala Regina Cortina-- Jesús Róbles Martínez, quien tuviera el control sobre el sindicato desde los años cincuenta a los setenta, fue en este periodo Secretario General de la FSTSE, senador por el estado de Colima y director de BANOBRAS; Jongitud ha sido Secretario de Acción Social del SEN del PRI. Secretario General de la FSTSE, Presidente del Congreso del Trabajo, Director General del ISSSTE, Gobernador por San Luis Potosí y actualmente es senador por la misma entidad. Véase Regina Cortina, art. cit., p. 87. Elba Esther Gordillo ha sido diputada Federal, Secretaria de Acción Social del CEN del PRI y Delegada Política en la Delegación Gustavo A. Madero (la más poblada en el Distrito Federal). Cortina estimaba que en 1989 el SNTE tenía aproximadamente 100 representantes en los poderes ejecutivos y legislativos de los tres niveles y cita datos de 1985 cuando el SNTE, según el periodico Uno más uno, tenía 11 diputados federales y 40 estatales. Véase Ibid., p. 88.

La utilización de las organizaciones sindicales en el escenario político se ha realizado generalmente por medio de su inclusión y participación en los tres sectores del Partido Revolucionario Institucional: Campesino, Obrero y Popular. La relación entre partido y gobierno en México ha sido a la inversa de como generalmente se da en otros países. En vez de ser el partido el que decide la política que seguirá el gobierno si se logra el triunfo electoral, ha sido el gobierno el que determina los proyectos políticos. El partido se ha utilizado básicamente como un medio para dar legitimidad a las políticas gubernamentales y garantizar que sean apoyadas por los sectores que agrupan<sup>10</sup>.

#### Los trabajadores al servicio del estado

Los trabajadores al servicio del estado constituyen un sector de especial importancia para éste, tanto que se rigen por una legislación diferente a la del resto de los trabajadores: el

---

<sup>10</sup> "Así pues, la simbiosis entre el partido y el gobierno es casi total y, por ello, en gran parte, el PRI no es un partido político en el sentido tradicional, sino una organización gubernamental encargada de coordinar los procesos electorales (cuyo sentido no es realmente el de elegir entre varias alternativas, sino legitimar las decisiones tomadas por el gobierno), movilizar y disciplinar a los miembros de sus organizaciones y avalar las políticas gubernamentales, en cuya formulación no tiene injerencia efectiva". Lorenzo Meyer, "El estado mexicano contemporáneo", en varios, Lecturas de política mexicana. México, El Colegio de México, 1a. reimp., 1981, p. 33. Al respecto véase también Roger Hansen, La política del desarrollo mexicano. México, Siglo XXI, 8a. ed., 1978, pp. 140-145; Daniel Cosío Villegas, El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio. México, Joaquín Mortíz, 2a. ed., 1972, p. 54.

apartado "B" del artículo 123 constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria de dicho artículo.

En esta legislación existen algunas disposiciones que facilitan el control del estado sobre las organizaciones sindicales. En primer lugar éstas no pueden, legalmente, usar la huelga como arma de presión o lucha política puesto que está establecido que sólo se podrá hacer uso de este derecho cuando "se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B del artículo 123 constitucional"<sup>11</sup>.

Por otra parte, se establece que los sindicatos corresponden a los trabajadores de una dependencia y que sólo podrá haber un sindicato en cada dependencia, el cual será reconocido por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que tiene la facultad de decidir a quién corresponde establecerse como sindicato en caso de que existan dos o más organizaciones que pretendan ser mayoritarias.

Está establecido en la ley mencionada que sólo existe una central, con reconocimiento jurídico estatal, a la cual podrán adherirse estos sindicatos, que es la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Esto en la práctica facilita las negociaciones y el control del estatal sobre estas organizaciones, puesto que esta central mantiene una posición de

---

<sup>11</sup> "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional", en Trueba, José, Legislación federal del trabajo burocrático. México, Porrúa, 16a. ed. actualizada, 1981.

alianza con el gobierno y pertenece al sector popular del PRI por medio de la CNOP.

### La inserción del SNTE en el sindicalismo oficial

El sindicato magisterial es una pieza clave dentro del sistema político mexicano debido a la importancia que reviste la educación pública para los gobiernos postrevolucionarios<sup>12</sup> y

12 La educación pública ha sido un área de gran importancia para los gobiernos post-revolucionarios por razones de distinta índole. Una de ellas es que ha permitido formar una conciencia nacional en torno a un conjunto de símbolos y valores asociados con la Revolución Mexicana, de la cual se han declarado reiteradamente herederos y defensores los gobernantes de nuestro país en los últimos setenta años. La educación pública ha servido de esta manera para legitimar las instituciones políticas por vía de la enseñanza de la doctrina oficial. Por otra parte, la educación pública ha sido una fuente importante de legitimidad para el estado al brindar oportunidades ascenso económico y enriquecimiento cultural —a las que de otra forma difícilmente podrían aspirar— a amplios grupos de la población. Así pues, —tal como lo señala Soledad Loaeza— "... el análisis de la política educativa debe hacerse tomando en cuenta los dos objetivos que perseguía: la estabilización política mediante la difusión de un conjunto de valores coherentes con las instituciones vigentes, y la estabilización social que se desprende del papel simbólico de la educación en su carácter de canal de movilidad social". Soledad Loaeza, Clases medias y política en México: la querrela escolar, 1959-1963. México, El Colegio de México, 1988, p. 169. Para una exposición histórica detallada respecto de la importancia de la educación para los gobiernos post-revolucionarios véase Josefina Vázquez, Nacionalismo y educación en México, México, El Colegio de México, 2a. ed, 1975, pp. 151-284.

No cabe duda de que en la actualidad la educación pública desempeña un papel de primordial importancia en la sociedad mexicana; basta hechar una ojeada a las estadísticas para percatarse de esto: en 1988 la población escolar en nuestro país era de 25 millones 447 mil estudiantes en todos los ciclos (desde preprimaria hasta superior), lo cual representaba el 31% de la población estimada en el país. De estos estudiantes el 90% pertenecían a instituciones públicas y el 65% (más de 16 millones (continued...))

porque es el sindicato con más afiliados en el país --y de hecho en toda América Latina--. No se puede poner en duda que la influencia que ejerce el magisterio sobre el resto del cuerpo social es muy grande, por lo que el control sobre éste tiene un carácter estratégico para el estado<sup>13</sup>. Además, de las negociaciones con el SNTE depende la asignación de un monto cuantioso de recursos de la hacienda pública<sup>14</sup>, y, un aumento en la remuneración de estos conduce frecuentemente a ajustes salariales en todo el aparato burocrático del Gobierno Federal.

---

12(...continued)  
y medio) estudiaban en escuelas federales. Véase la tabla referente al total nacional en SEP-Subsecretaría de Coordinación Educativa, Compendio estadístico por entidad federativa 1989. México, SEP, 1989.

13 A la gran importancia como cuerpo político del SNTE por su enorme número de afiliados y por la gran cantidad de estudiantes que dependen de su personal docente para formarse académicamente, hay que añadir el hecho de que los maestros se encuentran diseminados a lo largo de todo el país y que son notablemente apreciados y respetados en la sociedad mexicana por ser portadores y transmisores de cultura y conocimientos para el resto de la población. Además, en las comunidades aisladas --sobre todo en las indígenas-- el maestro es frecuentemente el único vínculo que poseen los pobladores con las zonas urbanas y modernas en las que se toman decisiones políticas y económicas que los afectan directamente y de las cuales dependen en gran medida.

14 En el año de 1988 el 3.5% del PIB se gastó en educación, y el 80% de estos recursos, es decir el 2.8% del PIB, fue gastado por el gobierno federal. De este gasto educativo del gobierno federal, el 91.35% se dedicó a gasto corriente, del que probablemente la mayor parte se destinó a salarios del personal de la SEP. En 1989 se asignó para educación pública el 4.9% del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), lo cual representó el 28% del presupuesto del Poder Ejecutivo Federal incluyendo las entidades paraestatales que forman parte del PEF. Véanse los cuadros 5.1 y 5.3 en SEP-subsecretaría de planeación educativa, Perfil estadístico, cultural y presupuestario, 1989. México, SEP, 1989, pp. 77 y 79.

La administración pública federal en México a finales de 1987 tenía un total de un millón 480 mil empleados, de los cuales 830 mil estaban adscritos a la SEP, es decir, que el 56.1% de los empleados de la federación trabajaban para la SEP en ese año. De estos empleados la mayor parte están afiliados al sindicato (con excepción de los trabajadores de confianza y los altos funcionarios). Pertenecen al sindicato además los trabajadores de la educación al servicio de las entidades federativas y los trabajadores de escuelas particulares afiliados voluntariamente. En total son más de 800 mil los miembros del SNTE<sup>16</sup>.

Es evidente que a la organización, como sindicato afiliado al PRI y aliado al gobierno, se le ha conferido una función de gran importancia, que es garantizar el control y el apoyo al estado de más 800 mil maestros. Respecto de esta función de control Rosa Esthela Vázquez afirma:

La organización sindical (SNTE) ha servido básicamente para mediatizar las demandas del magisterio en su conjunto, manipular sus conciencias y garantizar el conformismo y la apatía políticas a través de la difusión y la imposición de valores y mitos que consagran su status y no le permiten tan siquiera cuestionar el orden de cosas dado<sup>17</sup>.

---

15 Véase el cuadro número 16 en José Merino Mañón, Itinerario y composición de la administración pública mexicana. México, INAF-Secretaría de la Contraloría, 1988, p. 31.

16 Véase SNTE-Sección IX, XI Congreso ordinario, México, 1987, sin pie de imprenta.

17 Rosa Esthela Vázquez, "Notas sobre el SNTE y el control político ideológico del magisterio en México", en Luis Hernández (continuad...)

Es indudable la adhesión del sindicato al régimen político surgido de la Revolución; en su declaración de principios se afirma que la organización: "Reitera su fe en el régimen jurídico instituido por la Revolución Mexicana, conceptuado como la manifestación objetiva de nuestras más puras tradiciones, como un sólido baluarte de las conquistas populares..."<sup>18</sup>. Consecuentemente, el SNTE se proclama "defensor firme del Estado surgido de la Revolución, caracterizado por sus amplias facultades para intervenir en la economía así como en los demás ordenes de la vida social"<sup>19</sup>.

Se plantea una alianza con el estado, la cual tiene como propósito llevar adelante el proyecto de la Revolución Mexicana, que encarna "...la expresión más definida de los anhelos y esfuerzos del pueblo de México en su lucha secular y permanente para conquistar la libertad, para establecer la justicia social y para lograr el pleno desarrollo en la paz y la democracia"<sup>20</sup>.

Se afirma entonces, que existe un estado que defiende los intereses de las masas y a la vez se sitúa como árbitro supremo de los conflictos nacionales entre clases, para lograr la unidad. Los líderes del SNTE hasta hace poco sostenían una ideología

---

17(...continued)  
(comp.), Las luchas magisteriales 1979/1981. México, Macehual, 1981, p. 18.

18 SNTE, Declaración de principios y estatutos. México, Ed. del magisterio Benito Juárez, 1979.

19 SNTE-Sección IX, XI Congreso ordinario. p. 53.

20 SNTE, Declaración, p. 7.

calificada como "nacionalismo revolucionario", que --en palabras de Rafael Segovia-- "... adopta los slogans y la ideología de la derecha tradicional: interés nacional, unidad nacional, sumisión al Estado, olvido de la lucha de clases..."<sup>21</sup>:

Vanguardia Revolucionaria del SNTE, conociendo el origen popular y revolucionario del SNTE, como parte del movimiento sindical mexicano, se pronuncia porque el sindicato mantenga su lugar dentro del movimiento sindical nacional, por el fortalecimiento de los vínculos de solidaridad entre los trabajadores mexicanos y por la participación del sindicato en los acontecimientos políticos y sociales de México, con base en un nacionalismo revolucionario<sup>22</sup>.

Así, la posición oficial del sindicato en los últimos decenios, ha sido la de propugnar por la unidad nacional y declarar el apoyo del magisterio a las políticas gubernamentales, siempre y cuando éstas no afecten su poder como grupo:

...en el periodo de gobierno de López Portillo --dice César Carrizales--, Vanguardia se ha caracterizado por un apoyo permanente a todas las políticas planteadas por el Estado: a la reforma administrativa, a la reforma política, a la alianza para la producción, etc<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Rafael Segovia, "El nacionalismo Revolucionario. Los programas políticos revolucionarios (1929-1964), en varios, Lecturas de política mexicana. México, El Colegio de México, 1a. reimp., 1981, p. 52.

<sup>22</sup> SNTE--Sección IX, XI Congreso ordinario. p. 158.

<sup>23</sup> Luis Hernández, op. cit., p. 33.

Se llegó a convertir una práctica sistemática la asistencia del Presidente de la República a las inauguraciones de los Congresos Nacionales Ordinarios y --durante los años que dominó Jongitud el sindicato-- a los actos de conmemoración del "movimiento 22 de Septiembre", ocasiones en las que el CEN del SNTE ha manifestado su apoyo a la política presidencial. En 1985 en los actos conmemorativos del día 22 de Septiembre, el Secretario General del CEN del SNTE, Alberto Miranda, dijo ante el presidente Miguel de la Madrid:

Atendemos al llamado que hiciera para los mexicanos ofreciendo nuestro concurso para mantener y fortalecer la unidad nacional, pero una unidad activa en la que participen todos los sectores que forman la sociedad mexicana y con usted al frente, coordinar las acciones para construir y renovar el país acelerando el cambio estructural<sup>24</sup>.

Ha quedado de manifiesto la eficacia de la dirigencia del sindicato para realizar actos de apoyo partidista: el 31 de Octubre de 1987, se organizó un acto de apoyo del magisterio a la candidatura a la Presidencia de la República de Carlos Salinas de Gortari en el estadio Cuauhtémoc de Puebla, donde se reunieron más de 55 mil personas<sup>25</sup>. Pocos días después, en Monterrey N.L., el diez de Noviembre "... el candidato priista [a la Presidencia de la República] abanderó a los promotores del voto del SNTE, en un acto en el que el dirigente neoleonés, Araando Chávez

---

<sup>24</sup> SNTE, III Congreso nacional ordinario; memoria. México, Ed. del magisterio Benito Juárez, 1987.

<sup>25</sup> Véase La Jornada, 1 de Noviembre de 1987.

Rodríguez, informó que en la promoción del voto trabajarán 40 mil profesores, sin descuidar su tarea educativa<sup>26</sup>.

Por esta razón en tiempos de elecciones nacionales el SNTE cobra aun más importancia dado que es un sector que puede ejercer mucha influencia en algunos estratos de la población<sup>27</sup>, pues cuenta con recursos cuantiosos —el 1% de los sueldos que reciben sus agremiados— y puede movilizar a contingentes numerosos del magisterio con fines propagandísticos<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> La Jornada, 11 de Noviembre de 1987.

<sup>27</sup> "El SNTE apoya con sus recursos tanto humanos como financieros las campañas políticas del PRI; es su brazo más fuerte en la movilización de trabajadores en las campañas para obtener votos para el partido". Regina Cortina, art. cit., p. 88. "A principios de los ochenta el SNTE se convierte en un aliado electoral de primer orden para el régimen. Ya no se trataba sólo de promover la reforma política-electoral, sino de afrontar los riesgos de la misma en diversas partes del país. Las primeras evidencias de esto las encontramos en en 1985 en la campaña priista y las elecciones de Chihuahua. Este estado se hallaba en un momento político particularmente crítico, marcado por la división en las filas priistas y la emergencia de un poderoso movimiento de oposición panista. En estas circunstancias el SNTE juega un importante papel en la reestructuración de cuadros partidarios locales, en la campaña y promoción del voto priista, así como en la organización y vigilancia del proceso electoral. Desde entonces el SNTE participa de un modo más visible en las campañas priistas y en los procesos electorales..." Alberto Arnaut, Del centralismo a la descentralización educativa y sindical. (mecanografiado), México, Julio de 1990, p. 60.

<sup>28</sup> Aún los opositores de Jongitud y Vanguardia Revolucionaria reconocían su capacidad de movilización: Ernesto de Alva de la dirigencia de la CNTE en una entrevista periodística señaló —quejándose del uso patrimonial de los recursos en el sindicato— que los vanguardistas tenían alrededor de 60 mil comisionados a cargo del erario del sindicato y que "tan sólo para la campaña priista, pusieron a disposición de Carlos Salinas de Gortari a 85 mil profesores para hacer proselitismo". Véase La Jornada, 15/I/88.

### Estructura del sindicato

El SNTE está compuesto por delegaciones y secciones sindicales. Las delegaciones son la unidad, la célula básica y están "...formadas por miembros adscritos a una zona de enseñanza preprimaria o primaria, o a cada centro de trabajo postprimario, administrativo o extra escolar"<sup>29</sup>. Las secciones sindicales agrupan a los trabajadores "...que integran las delegaciones sindicales en una entidad federativa o región del país que lo amerite"<sup>30</sup>. En la actualidad existen 55 secciones y más de 7500 delegaciones<sup>31</sup>.

Los órganos de gobierno, por orden de jerarquía son: Congreso Nacional, Consejo Nacional, Comité Ejecutivo Nacional, Comité Nacional de Vigilancia, Congreso Seccional, Pleno de Representantes de Comités Ejecutivos Delegacionales, Comité Ejecutivo Seccional, Asamblea Delegacional y Comité Ejecutivo Delegacional.

De estos órganos sólo los comités ejecutivos (nacional, seccionales y delegacionales) y el Comité Nacional de Vigilancia operan en la práctica en forma cotidiana, puesto que los otros son asambleas que no se reúnen frecuentemente. Los órganos nacionales y seccionales por lo general son poco representativos de las opiniones de sus agremiados, puesto que en su integración no se toma en cuenta la opinión de la mayor parte del magisterio:

---

<sup>29</sup> SNTE, Declaración de principios..., p. 12.

<sup>30</sup> Ibid., p. 22.

<sup>31</sup> Véase SNTE-Sección IX, Seminario..., p. 130.

...en la práctica --afirma Regina Cortina-- la mayoría de los maestros no tienen nada que decir acerca de quien es electo en el CEN. De acuerdo con un líder entrevistado: "La democracia dentro del sindicato termina en el nivel delegacional"<sup>32</sup>.

El sindicato se caracteriza por tener una estructura de poder vertical, en la cual el CEN puede utilizar múltiples mecanismos para controlar las delegaciones y secciones sindicales, las cuales tienen un campo de acción estrecho:

El primer aspecto en que se manifiesta la dependencia de los comités seccionales respecto al CEN es en la convocatoria misma de los congresos seccionales ordinarios y extraordinarios, ya que en ambos casos debe mediar la autorización previa del CEN a fin de poder lanzar la convocatoria pertinente. Aun los plenos de representantes de comités ejecutivos delegacionales, que se reúnen cada dieciocho meses, sólo pueden ser convocados por el Comité Ejecutivo Seccional de que se trate si se cuenta con la autorización del CEN...<sup>33</sup>

Por otra parte, las huelgas en una delegación o sección sindical para poder llevarse a efecto deberán ser aprobadas por el CEN. Otro aspecto en el que estos órganos dependen del CEN es en lo concerniente a los recursos económicos de que disponen, los cuales son asignados de acuerdo con el presupuesto de egresos aprobado por el Consejo Nacional y cuya entrega queda a cargo de la Secretaría de Finanzas del CEN.

---

<sup>32</sup> Regina Cortina, art. cit., p. 90.

<sup>33</sup> Documento de la delegación D-III-24, en Luis Hernández (comp.), op. cit., p. 8.

Se puede observar que, como resultado de esta estructura vertical de poder la organización va filtrando y depurando las demandas y a las personas que están en los puestos de la burocracia sindical conforme se avanza en jerrarquía, de tal forma que a la cúspide lleguen casi exclusivamente aquellos planteamientos que convienen al grupo en el poder del sindicato.

De hecho, la mayoría de las negociaciones importantes son llevadas a cabo a nivel central, tal es el caso de la comisión mixta de escalafón que se integra con representantes del CEN y de la SEP.

#### Los medios de control de la dirigencia sindical

Una de las principales funciones que han tenido el sindicato y su dirigencia dentro del sistema político mexicano ha sido la de controlar a cientos de miles de maestros para evitar que sus demandas y posiciones superen ciertos límites y amenacen al proyecto de gobierno (en alguna de sus vertientes --sobre todo educativa o económica-- o en su totalidad) o lleguen incluso a poner en peligro la estabilidad política y el orden social<sup>34</sup>.

La dominación de la dirigencia se sustenta sobre una legislación laboral favorable al autoritarismo y una estructura sindical vertical que permite, si se tiene el control de los

---

<sup>34</sup> Dada la vastedad del magisterio nacional y la enorme influencia que ejerce sobre otros sectores sociales, si su posición fuera radicalmente contraria a la política del gobierno --como es el caso de algunos grupos de izquierda en su interior-- o de las bases de legitimidad de la organización política del estado, esto podría llevar a una situación de gran inestabilidad social, potencialmente explosiva y peligrosa para el gobierno.

puestos centrales, que sea relativamente fácil controlar toda la organización. El Gobierno Federal tiene la atribución de reconocer a los sindicatos y dar validéz jurídica a los emplazamientos de huelga, por medio de los tribunales de conciliación y arbitraje. Así, si un grupo no cuenta con la simpatía de las autoridades de la república difícilmente podría tener éxito en deponer a una directiva sindical.

La dirigencia sindical posee gran poder sobre sus agremiados pues si un trabajador es expulsado de la organización automáticamente pierde sus derechos laborales y no puede continuar trabajando en la Secretaría. Más aún el sindicato posee el poder de dar las plazas a los trabajadores eventuales, así desde antes de obtener un puesto fijo, es necesario tener una buena relación con las autoridades sindicales. Esto es lo que los estudiosos del tema han llamado clausula de exclusión o closed shop, dado que sólo hay un sindicato por empresa o dependencia o empresa y es forzoso pertenecer a él para obtener o conservar el empleo. Ilán Bizberg describe cómo funciona este medio de control de la dirigencia sindical:

Es evidente que un sindicato que aplica todas estas modalidades de closed shop, no requiere convencer a todos los obreros, sino solamente a la mayoría de una asamblea para que una acción determinada sea llevada a cabo. De aquí se deriva también una fuerte tendencia a la burocratización, en la medida en que toda oposición a la dirección y sus políticas puede significar la expulsión del sindicato y, en consecuencia, la pérdida del empleo. Toda acción contra una dirección decidida a

conservar el poder y a imponer sus políticas debe por tanto llevarse a cabo en una manera más o menos clandestina y a riesgo de que los instigadores de la acción sean expulsados<sup>35</sup>.

Por lo tanto, quien está al mando de la dirigencia sindical en el SNTE posee un gran poder sobre los asuntos cotidianos que preocupan a los trabajadores de base en el sector educativo. Por un periodo de 17 años, desde 1972 hasta 1989, el control en el SNTE estuvo en manos de Carlos Jongitud Barrios, quien ejercía su dominio por medio de una organización paralela al sindicato, llamada Vanguardia Revolucionaria, que agrupaba a los miembros del grupo en el poder y de la cual era dirigente vitalicio.

Esta organización afirmaba estar constituida por un grupo con ideología revolucionaria y que representaba a la corriente de opinión mayoritaria en el seno del sindicato. Jongitud --quien ha ocupado distintos cargos en el CEN, pasando naturalmente por el de Secretario General-- era dirigente vitalicio de Vanguardia Revolucionaria y asesor permanente del CEN del SNTE. En todos los discursos de la alta dirigencia sindical se hacía alusión a él como ideólogo y líder máximo del magisterio<sup>36</sup>.

Jongitud ejercía un dominio sobre la organización que evidentemente iba más allá de lo establecido por la normatividad

---

<sup>35</sup> op. cit., p. 125.

<sup>36</sup> Para muestra basta un botón; durante este periodo, en las publicaciones del sindicato aparecía siempre la foto de Jongitud en las primeras páginas, ocupando una hoja completa, en ocasiones después de la fotografía del Presidente de la República, pero siempre antes de la del Secretario General del CEN y demás miembros importantes de la dirigencia sindical.

que da forma a la estructura sindical. El era en realidad quien decidía quienes habrían de ocupar las máximas posiciones en la dirigencia nacional y en los Comités Ejecutivos Seccionales. Con el manejo de estas posiciones aseguraba la permanencia de su dominación; tal como señala Alberto Arnaut, ejecutaba "...una estrategia tendiente a colocar en la Secretaría General a aquellos de sus hombres que no tuvieran una fuerza sindical propia o que carecieran de una experiencia previa relevante como dirigentes nacionales del magisterio. Cuando los dirigentes llegaban a crecer, dentro y/o fuera del sindicato, el líder máximo se encargaba de interceptar su carrera hacia la Secretaría General"<sup>37</sup>.

Durante el periodo vanguardista el control sobre la organización se ejercía en una forma que acusaba claramente rasgos tradicionales; el poder era manejado en forma patrimonial: las basificaciones, los cambios de zona de trabajo y las dobles plazas eran distribuidos entre aquellos que, de alguna manera, demostraban su lealtad al grupo en el poder<sup>38</sup>. Los puestos importantes de la dirigencia sindical se reservaban para aquellos que habían demostrado en una forma constante y clara su adhesión

---

<sup>37</sup> Alberto Arnaut, Del centralismo a la descentralización educativa y sindical. pp. 66-67.

<sup>38</sup> "El liderazgo maneja la situación mediante la distribución de favores, compensaciones, exenciones de normas administrativas, licencias, ausentismos y retardos justificados y promociones a puestos más altos. En el sindicato los líderes intercambian servicios individuales por lealtad". Regina Cortina, act. cit., p. 95.

a Jongitud<sup>39</sup>. De hecho muchos trámites que deberían ser automáticos se condicionaban a cambio de favores o dádivas. Todo esto hacía que los puestos de la dirigencia sindical fueran codiciados, pues con frecuencia facilitaban el enriquecimiento ilícito<sup>40</sup>. Una parte importante del control sindical estaba basada en la capacidad de la dirigencia para distribuir los enormes recursos sindicales<sup>41</sup>.

Otros mecanismos utilizados por los vanguardistas para mantener su predominio sobre la organización sindical eran el adoctrinamiento ideológico y la propaganda. El primero operaba con base en la organización de seminarios de adoctrinamiento y congresos en forma periódica, en los cuales se presentaba la ideología del grupo y se hacía una exposición sobre los

---

<sup>39</sup> "Los directores generales y los inspectores de zona ocupan, por lo general esos cargos gracias al favor de Vanguardia Revolucionaria. Son pequeños funcionarios con cierto poder burocrático y, simultáneamente, elementos al servicio de los dirigentes sindicales". Luis Hernández, investigador del INAH citado en Homero Campa, "Un millón de maestros, en el puño de Jongitud" en *Proceso*, núm. 639, México, 30 de enero de 1989, p.6.

<sup>40</sup> Según afirma Ernesto Alva, dirigente de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (organización opositora a Vanguardia Revolucionaria), "los negocios que hacen con las cuotas son incontables e inimaginables y los ostentan en una forma que raya en el cinismo". Uno de estos negocios es la venta de plazas, en el cual "se utilizan mecanismos sutiles para el cobro, en el que están implicados además de los dirigentes sindicales, funcionarios y delgados de la SEP que se quedan con los primeros cheques de los maestros de recién ingreso". Citado en *La Jornada*, 15/I/89.

<sup>41</sup> En el SNTE Jongitud en 1989 manejaba mensualmente 3,500 millones de pesos por concepto de cuotas y tenía el control sobre la administración de tiendas sindicales, hoteles, valnearios, centros vacacionales, cines, clínicas y funerarias del sindicato, cuyo activos fijos se estimaban en 150,000 millones de pesos. Homero Campa, *art. cit.*, p. 6.

"beneficios" que Vanguardia Revolucionaria había logrado para el magisterio. Por otra parte, el aparato propagandístico contaba con todos los recursos necesarios para desempeñar su función, pues el SNTE posee una imprenta y una editorial (la Editorial del Magisterio Benito Juárez) que publica las memorias de sus congresos y editaba en aquella época el periodico 22 de Septiembre y la revista Magisterio.

Finalmente su control se fundamentaba, cuando no encontraban otro remedio, en la coerción; que iba desde obstaculización en trámites como jubilaciones, vacaciones, indemnizaciones o compensaciones; el retraso en pagos; la suspensión de los derechos sindicales; hasta la violencia física e incluso el asesinato<sup>42</sup>.

#### Jongitud: ¿un cacique institucional?

Durante el periodo en que Jongitud ejerció una dominación completa de la política del sindicato a nivel nacional, la gente familiarizada con sus métodos de gobierno y control político

---

<sup>42</sup> El asesinato de Misael Núñez Acosta, líder del Comité Central de Lucha del Valle de México, causó conmoción en el medio magisterial. Fue clara aquí la implicación de las autoridades sindicales: pues los tres implicados confesaron haber efectuado el asesinato por ordenes de del Secretario Particular del entonces Secretario General del CEN del SNTE y yerno de Jongitud, Ramón Martínez Martín, sin embargo pocos días después de hacer estas declaraciones los asesinos escaparon del penal. La Jornada, 15/I/89. Los representantes de la CNTE han denunciado el hecho que a partir de entonces 100 maestros de la oposición han muerto en circunstancias similares; Oaxaca, estado que se encuentra bajo el control de la Coordinadora, tiene el record con 60 profesores del "movimiento democrático" asesinados. Véase La Jornada, 18/IX/88.

solía llamarlo cacique, así como los vanguardistas tildaron de cacique a Róbles Martínez cuando este dominaba la vida política nacional del sindicato. El nombre a mi parecer no es inadecuado, pues el carácter de la dominación presenta rasgos claramente patrimoniales que se asemejan notablemente a los de esta figura singularmente célebre en nuestra historia.

Ha surgido entonces en las organizaciones sindicales nacionales una figura similar al cacique de otros tiempos, pero que se ha incorporado a la estructura institucional, de la cual se sirve para ejercer y perpetuar su poder<sup>43</sup>.

Este tipo de caciques tienden a perpetuarse en el poder, el cual abandonan sólo en caso de que haya una fuerza en su contra de suficiente magnitud para derrumbarlos. El control que ejercen sobre la dirigencia se funda en una serie de alianzas establecidas en torno a su persona que descansan principalmente en tres factores: 1) su capacidad para distribuir beneficios y prebendas; 2) la posibilidad que tienen de emplear recursos coercitivos y; 3) en el hecho de contar con el apoyo y reconocimiento del gobierno y de grupos poderosos dentro de la clase política. Este último aspecto es su mayor fuente de poder y legitimidad pues de esta relación se derivan los beneficios que pueda obtener para sus agremiados.

---

<sup>43</sup> He llamado a este nuevo cacique "cacique institucional" no por su adhesión y respeto a las instituciones, sino por el uso que hace de éstas para ejercer su poder. El término resulta a primera vista contradictorio, pero es reflejo, a mi juicio, de la contradicción que existe en la realidad social mexicana.

De acuerdo con Robert Michels, en toda organización política existe una tendencia a la concentración del poder en manos de un grupo, que al constituirse como dirigencia toma objetivos propios frecuentemente no coincidentes con los de las bases; así los partidos políticos y los sindicatos --de acuerdo con Michels-- son organizaciones que tienden por naturaleza al autoritarismo<sup>44</sup>. Sin embargo, en el caso mexicano este hecho se ve agravado por la forma especial en que se ejerce el control político y por el autoritarismo que ha predominado en la cultura política mexicana que ha hecho más tolerables las prácticas caciquiles.

De entrada surge la pregunta ¿por qué se habla de caciques y no de oligarquías en la organización? Las formas de control en el interior del sindicato presentan características específicas muy particulares que la hacen distinta de una oligarquía. El mando se ejerce en una forma personalizada; la lealtad no se tiene tanto con la organización que ejerce el control del sindicato, como con la persona; el máximo dirigente de ésta. De hecho, las organizaciones intrasindicales son creadas para legitimar, cubrir las apariencias y hacer más fácil el dominio del cacique, quien sigue siendo el centro principal de poder. A él obedecen y respetan el resto de los dirigentes del grupo en el poder (aun los que formalmente se encuentran situados en la más alta jerarquía del Sindicato, los Secretarios Generales). Además, los

---

<sup>44</sup> Véase Robert Michels, Los partidos políticos. Buenos Aires, Amorrortu, 1969, v. 2.

métodos de control político son similares, aunque modernizados y adaptados a la nueva situación, a los del cacique de otras épocas.

Así, a mi parecer, el término de cacicazgos resulta más adecuado que el de oligarquías para ilustrar y esclarecer la forma en que se ejerce y mantiene el poder en estos dos sindicatos; pues resalta el carácter tradicional y personalizado en el ejercicio del control político, que es comprensible a la luz de los antecedentes históricos que han dejado como legado una influencia en nuestra cultura política actual.

Es pertinente hacer una revisión del concepto de cacique para dar mayor precisión al análisis de los rasgos tradicionales de la dirigencia del SNTE durante un largo periodo.

#### El concepto de cacicazgo y otros aplicables a las formas de control político tradicional en México

Es difícil encontrar una definición precisa del término cacique; hay algunas demasiado amplias, por lo que abarcan fenómenos políticos y sociales distintos del cacicazgo; existen también las que son sumamente estrictas y hacen alusión a formas particulares en las que se presenta un cacicazgo, dejando de lado otras igualmente importantes. A continuación doy dos definiciones:

Según Manuel García Pelayo el cacique "... es un personaje que ejerce el poder político de una manera extralegal (no necesariamente ilegal); una persona que posee un poder de hecho,

no reconocido jurídicamente, y que se manifiesta en una doble y correlativa influencia en cuestiones electorales y administrativas"<sup>45</sup>.

Para Romana Falcón "... un cacique puede ser descrito como alguien que domina la vida política y en ocasiones la económica de determinada región, frecuentemente por medio de procedimientos extralegales"<sup>46</sup>.

El cacicazgo es, sin duda, una estructura tradicional, pero ¿cuáles son los elementos tradicionales que posee? y ¿en qué se diferencia de otras formas de ejercer el poder de tipo tradicional? En primer lugar hay que destacar que se trata de un modo de dominación personalizado, es decir, una forma en la que un individuo ejerce poder sobre otros --en este caso se trata de un grupo con una o varias características comunes<sup>47</sup>-- de tal manera que existe --de acuerdo con la definición weberiana de dominación-- probabilidad de que encuentre obediencia a mandatos específicos.

Esta dominación no encuentra legitimidad de ninguna manera en aspectos de tipo legal-racional de acuerdo con la tipología

---

<sup>45</sup> Citado en Fernando Díaz Díaz, Caudillos y caciques Antonio López de Santa Ana y Juan Álvarez. México, El Colegio de México, 1972, p. XVI.

<sup>46</sup> Romana Falcón, Revolución y caciquismo en San Luis Potosí, 1910-1938. México, El Colegio de México, 1984, p. 15.

<sup>47</sup> El lugar en que habitan y frecuentemente algunos aspectos culturales.

weberiana<sup>48</sup>. El cacique, por el contrario, ejerce su poder en formas arbitraria y personal. Su sustento lo encuentra sobre todo en "... la creencia cotidiana... en tradiciones que rigieron desde tiempos lejanos y en la legitimidad de los señalados para ejercer esa autoridad"<sup>49</sup>.

Los caciques empezaron siendo nobles indígenas que heredaban la situación de sus antecesores y aunque posteriormente no podrían alegar ni demostrar su pureza de sangre, la legitimidad sería ya propia e inherente en sí al cacicazgo como forma de dominación que fue interiorizada y socialmente aceptada. En la Colonia se desarrollaron actitudes respecto a la autoridad política que han perdurado en mayor o menor medida --según las circunstancias-- en diferentes periodos de nuestra historia<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> La dominación legal-racional encuentra sus sustento en normas de carácter impersonal legalmente establecidas y aceptadas por el conocimiento del beneficio que conllevan. Véase "Tipos de dominación" en Max Weber, Economía y sociedad. México, FCE, 2a. ed., 1964.

<sup>49</sup> Max Weber, op. cit., p. 172.

<sup>50</sup> El cacique tomó las características con las que se le conoce actualmente en la Colonia, pues pasó de ser un gobernante natural que se daba la comunidad a constituirse en una instancia de mediación entre dos mundos y dos culturas completamente distintos: la sociedad indígena y los gobernantes españoles, situación que aprovecharon para incrementar su poder dentro del nuevo estado de cosas, convirtiéndose en muchas ocasiones en explotadores mucho más duros y arbitrarios que la propia Corona. Para una exposición histórica fundada al respecto véase Charles Gibson, "Caciques in postconquest and colonial Mexico" en Robert Kern (ed.), The caciques: oligarchical politics and the system of caciquismo in the Luso-Hispanic world. s. l., University of New Mexico Press, 1973. Durante el porfiriato los caciques volverían a desempeñar el papel de mediadores entre dos realidades distintas: el México rural y tradicional y un sistema constitucional moderno y liberal. Véase François-Xavier Guerra, (continued...)

Entre las cosas que no han cambiado nunca rápida y tajantemente en la historia de México están los valores que se encuentran detrás de las relaciones de poder.

Así entonces, aunque pierde fuerza con el tiempo, esta creencia en la legitimidad de los caciques no deja rápidamente de estar presente en la cultura colectiva y, aun los caciques revolucionarios --que no podían, por razones obvias, hacer explícita una pretensión de dominación con base en factores tradicionales que fueron característicos del antiguo régimen-- se benefician con ella.

El cacique puede también tener legitimidad y ejercer poder gracias a la influencia que ejerce su persona, que posee cualidades extraordinarias que la hacen atractiva; es decir, el carisma. Sin embargo, puede prescindir de esto ya que su dominación se funda sobre todo en factores tradicionales. En este aspecto se diferencia del caudillo --una figura con la que se le

---

50(...continued)

México: del antiguo régimen a la Revolución. México, FCE, 1988, t. I.

51 "El fatalismo omnipresente en las manifestaciones culturales de nuestro pueblo tiene dos componentes esenciales: por un lado, el culto inveterado a la autoridad, que tiende a verla inscrita en el orden natural de las cosas y, muchas veces, le atribuye la inexorable rectitud de la voluntad divina sobre el mundo; por otro lado, la esperanza, que aparece siempre como un poderoso factor de adhesión al mundo establecido y, de nuevo, a la solución de arriba a los terribles problemas de la cotidianidad. Es un resultado de la historia. No sólo de la historia como acontecer registrado en el pasado, sino de la historia como una integración orgánica de nuestro ser nacional. No se trata de eventos en nuestra vida nacional sino, más bien, de nuestras raíces. Somos lo que son nuestras raíces". Arnaldo Córdova, "A la sombra de la Revolución; ideología y cultura política" en Nexos, num. 125, México, Mayo de 1988.

asocia con facilidad-- quien funda su poder sobre todo en el carisma. Además el cacique es defensor del status quo, mientras que el caudillo con frecuencia llega a introducir elementos novedosos en las relaciones sociales.

Una vez que se ha establecido que el cacicazgo tiene un carácter tradicional, hace falta marcar la diferencia con otras formas de ejercer el poder de tipo tradicional. En este ensayo mencionaré sólo su diferencia con el fenómeno del clientelazgo. La relación de clientelazgo --tal como la define Jean Charlot-- es "... una relación directa entre dos personas (bilateral), asimétrica (es decir desigual, un patrón y un cliente), pero de intercambio (afectivo y material) y por lo tanto recíproca. El "patrón" ofrece protección --militar o judicial--, asistencia --alimentaria, económica, etc.-- e intercesión en caso de necesidad; el "cliente" en contrapartida, presta servicios..., testimonia reconocimiento, fidelidad y apoyo a su patrón. Así definido el clientelazgo es en principio característico de la sociedad tradicional"<sup>52</sup>.

Vemos así que el cacicazgo puede incluir en sí al clientelazgo como práctica; se diferencia de éste en que el clientelazgo implica un ámbito de poder más estrecho --hace referencia a una relación bilateral--. Además el cacicazgo tiene necesariamente un ámbito de influencia político -- que se puede

---

<sup>52</sup> Jean Charlot, "Les groupes politiques dans leur environnement", en Jean Leca y Madeleine Growitz (coords.), Traité de Science Politique. Paris, Press Universitaires de France, 1985, v. III, p. 438. (T. del A.)

extender a lo económico-- mientras que la relación de clientelazgo no trasciende necesariamente a la esfera política.

Otras características específicas importantes del cacique son: que hace uso de la violencia cuando lo considera conveniente; y --cuando existe un poder central consolidado-- normalmente cuenta con el apoyo de autoridades externas a su esfera de influencia. Por último, es conveniente señalar que tiene un ámbito de poder regional definido, dentro del cual se erige como un símbolo de protección ante poderes extraños.

Atendiendo a la definición estricta de cacicazgo, es un poco difícil, en general, hablar de caciques dentro de las organizaciones sindicales, pues, aunque son ámbitos de poder claramente delimitados, no se trata de las regiones geográficas, señaladas en las definiciones convencionales. No se puede negar, sin embargo, que los métodos de control de los dirigentes de algunas organizaciones sindicales (como Carlos Jongitud y Joaquín Hernández Galicia) son sumamente similares a aquellos empleados por el cacique tradicional.

La forma de operar del cacique institucional es arbitraria y patrimonial. Como hemos visto, su discrecionalidad en el manejo de la organización es enorme y se extiende incluso hasta el campo de la ilegalidad (mediante la coacción física, la extorsión, la venta de plazas, etc.<sup>53</sup>). A esta forma de dominación se le puede catalogar --de acuerdo con la tipología weberiana-- como

---

<sup>53</sup> Véase *supra*, pp. 20, 21, 22.

patrimonial, y presenta grandes similitudes con la categoría de sultanismo enunciada por Weber:

Llábase dominación patrimonial a toda dominación primariamente orientada por la tradición, pero ejercida en virtud de un derecho propio; y es sultanista la dominación patrimonial, en la forma de su administración, dentro de la esfera del arbitrio libre, desvinculado de la tradición. La distinción es completamente fluida. Del patriarcalismo originario se distinguen ambos, incluso el sultanato, por la existencia de un cuadro administrativo.

La forma sultanista del patrimonialismo es a veces en su apariencia externa --en realidad nunca-- plenamente tradicionalista. Sin embargo, no está racionalizada, sino desarrollada en ella en extremo la esfera del arbitrio libre y de la gracia. Por esto se distingue de toda forma de dominación racional<sup>54</sup>.

Es pertinente acalrar que, si bien la forma de funcionar del caciquismo institucional es semejante a la de el sultanato, su legitimación es distinta dado que corresponden a realidades históricas y culturales sumamente diferentes. Además, el cacique institucional depende, para ejercer su dominación, de su relación con una fuerza externa: el grupo en el poder en el estado.

Ahora bien, ¿en qué consiste lo institucional en esta figura con fuertes rasgos tradicionales? Su inscripción en el ámbito de lo institucional no se debe al respeto y seguimiento de relaciones formalmente establecidas, puesto que mucho en su acción es arbitrario, la mayor parte extralegal y, en ocasiones,

---

<sup>54</sup> Max Weber, *op. cit.*, p. 185.

ilegal. Sin embargo, su poder lo consolida y ejerce dentro de y sólo gracias a una organización formalmente establecida; utilizan sus recursos, materiales, humanos y normativos en beneficio de su poder personal. Un aspecto muy importante de su institucionalidad radica en que funcionan como canales para expresar demandas y realizar gestiones ante las autoridades gubernamentales y, al mismo tiempo, sirven a éstas para ejercer un control que les ayude a llevar a cabo sus políticas en un área determinada. Además su comportamiento es institucional debido a que respetan las normas no escritas del sistema político --sobre todo son siempre respetuosos de la figura presidencial, base misma del sistema-- y tienen acceso a posiciones dentro del mismo como ya vimos anteriormente<sup>55</sup>.

Una diferencia importante de este nuevo cacique con respecto a la antigua figura histórica está en los términos de la legitimidad. El cacique institucional no pretende ni posee una legitimidad de tipo tradicional (aunque, como ya he señalado, hay ciertos elementos de la cultura política que lo hacen más soportable). Esta legitimidad ha provenido de la relación con el gobierno, los beneficios que se obtienen de ésta y su capacidad para distribuir prestaciones en el interior de la organización.

Estos nuevos caciques, al igual que los tradicionales, se sustentan en buena medida gracias a la creencia en la imposibilidad de cambiar las cosas. Así entonces se promueve la despolitización de los agremiados en lo respectivo a la

---

<sup>55</sup> Véase *supra*, nota 9, p. 3.

organización interna con el objeto de hacer a las bases más susceptibles de buscar y llegar al arreglo personal directo con los dirigentes.

El ascenso del grupo Vanguardia Revolucionaria al poder en el SNTE

Un sindicato es en determinado momento una entidad política --señalaban los Vanguardistas--, y el SNTE llegó a ser patrimonio del dirigente en turno, apareciendo después el grupo dominante de Jesús Róbles Martínez, que en la actividad política sindical se caracterizó por la influencia unipersonal...; la dirigencia se obtenía no con el trabajo, la militancia o la responsabilidad, sino, por el compadrazgo y el amiguismo...%.

Este dominio unipersonal sobre la vida política sindical que los Vanguardistas criticaban, pero que después habrían de emular, fue depuesto, en Septiembre de 1972, por un grupo de miembros de la dirigencia, encabezados por el entonces Secretario General de la sección IX y Presidente del Comité Nacional de Vigilancia, Carlos Jongitud Barrios. El movimiento, denominado "22 de Septiembre" tenía por objeto desconocer al Secretario General en funciones, Carlos Olmos, dejar sin efecto la convocatoria al XVI Consejo Nacional Ordinario, y nombrar Secretario General a Eloy

---

% SNTE-Sección IX, Seminario..., pp. 97-98.

Benavides Salinas<sup>57</sup>. Se adujo entonces que era necesario librar al sindicato de los males mencionados en el párrafo anterior y que tomara el poder una dirigencia que verdaderamente representara y luchara por los intereses del magisterio. Sin embargo, después de la subida al poder del nuevo grupo las cosas cambiaron poco.

El movimiento se efectuó con la toma de las instalaciones del edificio social del sindicato --con el apoyo de maestros de la Huasteca, Hidalgo, Valle de México, Puebla y Guerrero--, donde se llevó a cabo la junta que desconocía a la dirigencia existente.

El documento, producto de esta junta importante, fue presentado, para cumplir con el mandato estatutario, al Comité Nacional de Vigilancia, cuyo presidente era el C. Profr. Carlos Jongitud Barrios, quien convalidó los acuerdos tomados...<sup>58</sup>

En realidad este no fue un movimiento espontáneo de la base magisterial, sino que en su planeación y ejecución desempeñaron un papel muy importante las autoridades gubernamentales. Según el Movimiento Revolucionario del Magisterio:

Este autocharrazo, que tuvo lugar con el empleo de bandas armadas y violando los propios Estatutos del SNTE, fue orquestado y planeado en los altos círculos oficiales, como un intento de [...] procurar una nueva careta a los dirigentes impuestos.

---

<sup>57</sup> Véase Ibid., p. 99.

<sup>58</sup> Ibid.

Tuvo también por objeto lograr una sujeción más directa del SNTE a la Secretaría de Gobernación y eliminar al tradicional intermediario (Róbles Martínez)...<sup>59</sup>

Según información obtenida en entrevistas con funcionarios de la SEP, la Secretaría de Gobernación participó activamente para que el nuevo grupo lograra el control completo del sindicato. El procedimiento empleado fue el siguiente: "funcionarios de Gobernación citaban a los secretarios generales seccionales y ponían un plazo de 24 horas para apoyar el movimiento encabezado por Jongitud"<sup>60</sup>. Sólo hubo una sección que no se adhirió en un principio, la que agrupaba a los maestros de educación media, media superior y superior en el D.F., y un grupo de la vieja guardia robesmartinista, apoyado en maestros del politécnico y secundarias técnicas tomó el edificio sindical ubicado en Belisario Domínguez # 32. La respuesta de las autoridades no se hizo esperar y se acordonó el edificio con la intervención de la fuerza pública. Después de cuatro días se logró el desalojo pacífico con la intervención de la Secretaría de Gobernación.

No cabe duda alguna de la buena disposición de las autoridades hacia el movimiento "22 de Septiembre", Gerardo

---

<sup>59</sup> Tesis del MRM para su IV asamblea nacional, sin pie de imprenta, citado en Gerardo Peláez, Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. México, Cultura Popular, 1984, p. 156.

<sup>60</sup> Información obtenida en entrevista con un exfuncionario de la Dirección General de Personal de la SEP.

Peláez señala lo favorable de la actitud de diversas instancias gubernamentales y partidistas:

El Estado avaló de inmediato a los nuevos dirigentes. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, generalmente lento en sus laudos reconoció al Comité Ejecutivo Nacional de Eloy Benavides a fines de Septiembre de 1972; Victor Bravo Ahuja, Secretario de Educación Pública, recibió un pliego petitorio renovado del CEN; Jesús Reyes Heróles, presidente del Partido Revolucionario Institucional, recibió a los integrantes de la nueva dirección; y finalmente, el Presidente de la República se entrevistó con los recién investidos el 26 de Octubre.

#### La consolidación de Vanguardia Revolucionaria en el poder

En el año de 1974 se consolidó por completo el grupo Vanguardia Revolucionaria en el poder de la dirigencia del sindicato. Ese año se celebró, de acuerdo con los estatutos, el X Congreso Nacional Ordinario en el que se debían renovar los cuadros directivos del CEN. En este congreso, resultó electo Secretario General Carlos Jongitud y también se "...ratificó la validez del movimiento 22 de Septiembre de 1972 y [se] ordenó que los principios ideológicos de dicho movimiento se incorporaran a la Declaración de Principios y al Programa de Acción del SNTE, con objeto de que fueran los lineamientos rectores de la acción de los órganos de gobierno..."<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Gerardo Peláez, op. cit., p. 157.

<sup>62</sup> SNTE-Sección IX, Seminario..., p. 156.

En ese mismo año, se creó una organización paralela al sindicato, que tendría como función asegurar la permanencia en el poder de Jongitud y su grupo; "...Vanguardia Revolucionaria surgió formalmente [...] cuando reunidos los miembros del Comité Ejecutivo Nacional y los secretarios generales de todas las secciones del SNTE, acordaron su creación, en Popo Park, Estado de México"<sup>63</sup>.

El movimiento "22 de Septiembre", acabó con el dominio unipersonal en el sindicato de Róbles Martínez, pero dio lugar a que emergiera otro "hombre fuerte" en la política sindical --Carlos Jongitud, quien se convirtió en "presidente vitalicio de Vanguardia Revolucionaria" y "asesor permanente del SNTE"--, con las atribuciones extralegales ya mencionadas en la conducción de la política sindical. Esta nueva dirigencia ha tenido mayores pretensiones de intervención en la política nacional y ha exigido más posiciones dentro del sistema:

Desde que se transfirió el poder a Vanguardia --afirma Regina Cortina-- el liderazgo del sindicato se ha vuelto más poderoso de lo que jamás había sido. A principios de su régimen, López Portillo (1977) nombró a un nuevo secretario de Educación, pues el que había sido nombrado inicialmente tuvo que renunciar por las presiones del sindicato. En un momento revelador del ritual público, la ceremonia de toma de posesión, el nuevo Secretario tenía a la izquierda al líder nominal

---

<sup>63</sup> *Ibid.*

del SNTE, y al la derecha al líder de Vanguardia Revolucionaria, el verdadero líder del sindicato.

#### Los conflictos con la disidencia magisterial

En 1979 había inquietud entre el magisterio chiapaneco, que clamaba por un aumento de 100% en los sobresueldos por zona de vida cara. Los maestros argüían que la presencia de trabajadores de PEMEX y la CFE en la región había repercutido en una alza generalizada en los precios --con el consecuente deterioro en sus niveles de vida-- por los altos sueldos devengados por dichos empleados federales. Como estas peticiones no fueron atendidas, grupos del magisterio chiapaneco intentaron "...comprometer con las demandas a los dirigentes charros, en primera instancia la Comité Seccional (debido a que la mayoría de los comités delegacionales se sumaron a esto y los que no lo hicieron fueron rebasados), y en seguida el Comité Ejecutivo Nacional: se obtuvo la firma de un documento de emplazamiento a huelga para Septiembre de no resolverse favorablemente la petición. Obviamente los dirigentes nacionales y seccionales de aquel entonces, ni pensaban cumplir ni cumplieron, y los maestros de base y sus representantes, organizados [...] en el Consejo Central de Lucha, hicieron realidad una determinación: estallaron la huelga a las cero horas del 16 de Septiembre de 1979"<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Regina Cortina, art. cit., p. 94.

<sup>65</sup> Peralta Julio, et al, Radiografías y diagnóstico de un proceso sindical: el movimiento magisterial chiapaneco. Sin pie de imprenta, 1985.

Para el 25 de Septiembre "...el movimiento huelguístico incluía 296 escuelas, 12 169 maestros (92%) y 378 mil alumnos. En la noche el enviado del SNTE en Chiapas ofreció como vía de solución: incremento de 1500 y 94 pesos hora-semana-mes con menos de 16 horas"<sup>66</sup>. Esto contribuyó a calmar las cosas aun cuando era menos que lo que demandaban los maestros. No obstante, el movimiento ya había tomado un carácter más allá de lo coyuntural.

En Diciembre de 1979 se celebró, respondiendo a la convocatoria lanzada por el Consejo Central de Lucha Unificado de Chiapas y Tabasco, el primer Foro Nacional de Trabajadores de la Educación y Organizaciones Democráticas, en el que participaron diversas organizaciones. En este foro se llegó a un acuerdo de los participantes en torno a algunos objetivos y estrategias para la lucha magisterial y se creó como consecuencia de esto la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación y Organizaciones Democráticas (CNTE).

Los siguientes dos años fueron de constante inquietud y agitación política para el magisterio en numerosas regiones del país. Los conflictos de la SEP con los maestros disidentes en gran parte se debieron a la cerrazón del grupo vanguardista por mantener a toda costa sus posiciones; cuando veían que se les habías escapado el control de una sección, en vez de ceder un

---

<sup>66</sup> Gerardo Peláez, op. cit., p. 176.

espacio de poder y buscar la negociación, por lo general tendían a emplear la violencia<sup>67</sup>.

Las manifestaciones, plantones y paros fueron cosa común en estos años, algunos de los cuales se hicieron con la participación de grupos muy numerosos del magisterio: el paro-marcha del 9 de Junio de 1980 tuvo --según la policía capitalina-- aproximadamente 70 mil participantes y se paralizaron actividades en Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Yucatán, Jalisco, Puebla, La Laguna, Campeche, Morelos, Tlaxcala, Estado de México y Chihuahua, con la intervención de casi 200 mil trabajadores<sup>68</sup>; en el paro marcha del 16 de Octubre, según el CCLMVM, pararon más de 100 mil maestros en diversas entidades y se manifestaron más de 50 mil en la capital de la República<sup>69</sup>; en el paro marcha del 29 de Enero de 1981 participaron aproximadamente 100 mil maestros<sup>70</sup>. Además de estas movilizaciones mencionadas hubo

---

<sup>67</sup> Al respecto véase el capítulo dos del libro de Enrique Avila Carrillo y Humberto Martínez Brizuela, Historia del movimiento magisterial 1910-1989: democracia y salario. México, Quinto Sol, 1990. Tal como lo señala Alberto Arnaut, este forma de controlar de los vanguardistas llevaba a exacerbar los conflictos: "Otra de las características de Vanguardia Revolucionaria es su vocación monolítica. Intenta asegurar el control sobre todas las partes y niveles del sindicato, la lealtad de todos los maestros al profesor y su identificación con la ideología y el programa vanguardista. Esa vocación monolítica del grupo hegemónico hace que todo conflicto interno se exprese en forma sismática --i.e. Chiapas, Oaxaca, Morelos e Hidalgo". Alberto Arnaut, La evolución de los grupos hegemónicos en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. (mecanografiado), México, Enero de 1989, p.

<sup>68</sup> Véase Ibid., p. 186.

<sup>69</sup> Ibid., p. 190.

<sup>70</sup> Ibid., p. 210.

otras en las que participaron miles de manifestantes del magisterio apoyados por otros grupos que manifestaban su solidaridad.

En este periodo se rompió el monopolio en el poder de Vaguardia Revolucionaria, pues se vieron obligados, a aceptar representantes de la oposición en las comisiones ejecutivas que se integraron en las secciones VII, XV y XIX. Los conflictos magisteriales disminuyeron en intensidad por un breve periodo, dado que se reconoció a la oposición en las secciones sindicales y se respondió a algunas de sus demandas en el ámbito económico.

A a lo largo del sexenio de Miguel de la Madrid la situación magisterial continuó siendo explosiva e inestable; se produjo agitación política en el interior del sindicato, especialmente en las secciones VII y XXII de Chiapas y Oaxaca respectivamente. Los vanguardistas se vieron obligados a ceder el control a la la CNTE (que desde entonces mantiene el control sobre la dirigenca seccional), después de haber intentado con poca fortuna en el empleo de métodos de represión. Fue preciso que la SEP y la Secretaría de Gobernación intervinieran y mediaran en los conflictos, puesto que se llegó a la virtual paralización de las labores docentes en estas regiones; además los conflictos estaban ocasionando gran inquietud en el magisterio nacional y dieron lugar a "paros civicos nacionales" y manifestaciones organizados por la CNTE?!

---

?! Al respecto véase Enrique Avila y Humberto Carrillo, *op. cit.*, pp. 86-94.

### La caída de Jongitud

Desde el principio del gobierno de Salinas de Gortari empezó a producirse una gran inquietud en el ámbito sindical: al poco tiempo de haber tomado posesión el nuevo Presidente de la República se asestó un golpe inesperado y definitivo al dirigente real del Sindicato Revolucionario de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana<sup>72</sup>, quien ejercía el poder en forma patrimonial, autoritaria y en ocasiones violenta en el sindicato.

Esta enérgica e inusitada acción despertó expectativas en la sociedad civil mexicana; se empezó a especular que la cabeza de Jongitud sería la próxima en rodar, ya que poseía los mismos vicios que La Quina en la dirigencia sindical.

Esto llevó a las organizaciones disidentes en el SNTE --a cuyas demandas se sumaron amplios sectores del magisterio-- a ser más beligerante en sus demandas pues la coyuntura parecía favorable para los cambios. Esto se aunó el hecho de que el magisterio fue uno de los sectores más afectados en sus ingresos por la difícil situación económica del país y la política de austeridad de Miguel de la Madrid.

Los plantones, marchas y paros exigiendo aumentos salariales y democracia sindical empezaron gradualmente a tomar fuerza y ya para Marzo se vieron movilizaciones de centenares de miles de

---

<sup>72</sup> El 10 de Enero de 1989 con el uso de fuerzas militares se detuvo a Joaquín Hernández Galicia y a otros líderes petroleros bajo el cargo de acopio de armas; posteriormente se les destituyó de sus cargos y fueron condenados a cumplir largas sentencias en prisión.

trabajadores de la educación<sup>73</sup>. En Abril la situación se tornó insostenible<sup>74</sup>, hasta que el Domingo 23 Carlos Jongitud anunció, al término de una entrevista con el presidente en Los Pinos, que renunciaba a todos sus cargos en el SNTE y que se retiraría de la política sindical<sup>75</sup>.

Para el 25 de Abril ya se había nombrado --por medio de un congreso extraordinario en el que participaron los 55 dirigentes seccionales, que llegaron acompañados de los secretarios de gobierno de las 32 entidades federativas-- un nuevo Secretario General en el sindicato, puesto que Refugio Araujo el Secretario General en funciones pidió licencia por tiempo indefinido después de entrevistarse con el Secretario de Gobernación. Elba Esther Gordillo, quien fungía como delegada política en la Delegación Gustavo A. Madero del Distrito Federal y que había tenido numerosos puestos en el SNTE como militante de Vanguardia Revolucionaria fue designada Secretaria General del CEN del SNTE

---

<sup>73</sup> "La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación estimó que en total en las movilizaciones participaron en las movilizaciones unos 450 mil maestros de todo el país, de los cuales 150 mil marcharon desde distintos puntos de la ciudad al Zócalo. La policía capitalina calculó 'un poco más' de 50 mil manifestantes". La Jornada, 8/III/89.

<sup>74</sup> El 17 de Abril la CNTE convocó a un paro nacional que afectó --según la SEP-- al 63% del magisterio en el D.F., 80% en Yucatán, 70% en Oaxaca y 50% en Chiapas. La CNTE por su parte señaló que en el paro participaron más de 500 mil trabajadores de la educación en aproximadamente 20 mil escuelas de todo el país con excepción de Campeche. Véase La Jornada, 18/IV/89. En los días siguientes las marchas y paros continuaron mientras que los líderes de la oposición afirmaban que se sostendrían y seguirían creciendo mientras no se hiciera caso a sus demandas de democracia sindical y se diera un mayor aumento salarial.

<sup>75</sup> Véase La Jornada, 24/IV/89.

en sustitución de Araujo. La nueva dirigente del SNTE rápidamente se apresuró a declarar que Vanguardia Revolucionaria había dejado de existir, y se comprometió a fortalecer la democracia en el sindicato<sup>76</sup>.

#### Rasgos de la nueva dirigencia

Con la llegada de la nueva dirigente pronto se pudieron observar cambios en la forma de integrar y ejercer el poder en el sindicato, permitiendo una mayor pluralidad. El discurso se volvió más conciliador y se intentó incluir a representantes de los grupos disidentes en la nueva dirigencia.

Muchos de los problemas de los grupos opositores a vanguardia fueron tratados con mayor flexibilidad permitiendo mayores espacios formales a sus representantes<sup>77</sup>; así lo señalan incluso algunos de estos dirigentes que, aunque no están conformes con la

---

<sup>76</sup> Véase La Jornada, 25/IV/89.

<sup>77</sup> Los grupos magisteriales opositores de la sección 7 de Chiapas consiguieron que se diera validez a la celebración de un Congreso Seccional en el que habían elegido un nuevo Comité Ejecutivo Seccional (CES). En la sección 9 del Distrito Federal se formalizó la creación de una Comisión Ejecutiva —en la que los grupos disidentes tenían la mayoría de las posiciones— que, en una forma provisional tomaría las funciones del CES y se encargaría de convocar elecciones para los comités ejecutivos delegacionales y posteriormente —dependiendo de las condiciones— la celebración de un Congreso Seccional Extraordinario. En la Sección X del Distrito Federal y XXII de Oaxaca los disidentes obtuvieron el control sobre una Comisión Ejecutiva similar a la de la IX. Finalmente, en la sección XI del D. F. los maestros de la Coordinadora obtienen diez posiciones en el CES. Véase: Enrique Avila y Humberto Martínez, op. cit., pp. 135-141 y 162; Luis Hernández, "Del gambito de dama al jaque mate" en Varios, De la aulas a las calles, México, Pueblo-Información Obrera, 1990, p. 133.

llegada de Gordillo a la dirección nacional y desconfían de sus prácticas, aceptan que ha habido un cierto ánimo conciliador de su parte en la atención a los graves conflictos intrasindicales que estallaron en el 89. Así lo reflejan las palabras del líder magisterial disidente Luis Hernández:

Sea por debilidad, por interés o por convicción, la llegada de la Profesora Gordillo a la Secretaría General del CEN se tradujo en una mayor flexibilidad en las negociaciones. Una a una las soluciones [a los ríspidos conflictos] se fueron precipitando<sup>78</sup>.

Sin embargo no se puede afirmar aun que las viejas prácticas de la dirigencia vanguardista hayan sido eliminadas por completo. Actualmente, la organización se encuentra en una etapa con rasgos aun no completamente definidos, y --dependiendo del balance de fuerzas en el interior del sindicato y de la política gubernamental-- bien podría desvanecerse completamente el factor de dominación de un individuo sobre la dirigencia nacional, llegándose a una dirección plural e impersonal conforme a reglas procedimientos, o, podrían cobrar permanencia los rasgos tradicionales de liderazgo que antaño predominaron.

#### La posición actual del SNTE ante la descentralización

La realización de una descentralización efectiva llevaría en los hechos --y requeriría de-- una mayor autonomía de las secciones en relación a la dirigencia nacional. Más aun, este proceso podría llegar hasta la desmembración del sindicato dando

---

<sup>78</sup> Luis Hernández, loc. cit.

lugar a la formación de sindicatos estatales independientes, lo cual sin lugar a dudas permitiría flexibilidad en la negociación para los gobiernos estatales al no tener que atarse a las condiciones impuestas para todo el país, y permitiría evitar en alguna medida la magnificación de conflictos regionales a nivel nacional.

Por esta razón, los actuales dirigentes nacionales del SNTE, encabezados por Elba Esther Gordillo, se oponen a que se efectue la descentralización. Así se desprende de las palabras pronunciadas por Gordillo ante el Secretario de Educación en el Primer Congreso Nacional Extraordinario del SNTE que tuvo lugar en Tepic, Nayarit en Enero de 1990:

Ninguna medida administrativa que tienda a mejorar la educación tendrá obstáculo en el SNTE, pero sabemos y respetamos la Constitución, que consagra el derecho a la libre organización de los trabajadores... la casa está bien guardada, lucharemos por seguir siendo Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación<sup>79</sup>.

También los dirigentes de la CNTE con aspiraciones de consolidar y aumentar su influencia a nivel nacional se oponen a la descentralización; tal como lo señala Arnaut "a la CNTE le preocupa una política que la alejaría aún más de la meta de construir una dirigencia nacional disidente, en la medida en que

---

<sup>79</sup> Véase Homero Campa, "Elba Esther proclamó su legitimidad pero no pudo imponer su proyecto" en Proceso, num. 691, 29 de Enero de 1990, p. 25.

la descentralización acentuaría el perfil de por sí descentralizado de la Coordinadora"<sup>80</sup>.

Aunque en los hechos la descentralización conlleve un funcionamiento más autónomo de las secciones sindicales no necesariamente significa la desmembración del sindicato nacional. Si se establece claramente que esta política se llevará a cabo sin amenazar la unidad formal del sindicato es probable que la oposición de la dirigencia nacional<sup>81</sup> disminuya en forma considerable.

Hay que señalar también que dentro de la Coordinadora existen divergencias importantes entre los diversos grupos regionales que la conforman, de tal manera que no se han impuesto criterios unívocos en su dirección, por lo que no es previsible que su reacción en contra de la descentralización este basada en elementos estructurales básicos para la supervivencia de este grupo e implique una lucha de fondo.

Por otra parte, de acuerdo con un diagnóstico confidencial de la posición de distintos grupos del SNTE ante la descentralización --citado por Homero Campa y elaborado por la SEP en 1989<sup>82</sup>-- se estimaba que: existían 17 entidades en las que era factible que hubiera "muestras de respaldo a través del

---

<sup>80</sup> Alberto Arnaut, Del centralismo..., p. 74.

<sup>81</sup> Que tiene una relación cercana con las autoridades gubernamentales y se mantiene en el poder gracias a su apoyo.

<sup>82</sup> Véase Homero Campa, "Pulverizar el sindicato, condición y meta del plan para descentralizar la educación" en Proceso, num. 692, México, 5 de Febrero de 1990.

apoyo directo o por medio de alianzas con las autoridades estatales; antiguos líderes vanguardistas --de los que se dan nombres incluso-- desplazados y relegados por la dirigencia sindical, temerosos de perder sus espacios de poder tendrían una actitud de apoyo negociado a la descentralización; y que algunos grupos de dirigentes no relegados, pero no cercanos, a la dirigencia nacional tenderían a mostrar una solidaridad discursiva con los lineamientos de los dirigentes nacionales, pero, ante una descentralización que se viera como un hecho dado, buscarían acuerdos a nivel local con objeto de preservar sus posiciones<sup>83</sup>.

Por otra parte es previsible que las secciones sindicales de maestros estatales presenten una resistencia considerable a la medida por temor a quedar bajo el dominio de los dirigentes federales y perder sus espacios de poder.

Finalmente, un problema que habrá de inquietar en general a todo el magisterio es qué habrá de ocurrir con las prestaciones y salarios de los maestros al pasar a ser empleados de los gobiernos estatales. Es claro que si no se homologan salarios y prestaciones y se dan garantías de que los salarios se comportarán en una forma más o menos homogénea para todos los trabajadores de la educación pública, el magisterio nacional en su conjunto se opondrá a la descentralización por considerarla atentatoria de sus condiciones laborales.

---

<sup>83</sup> Véase *Ibid.*, p. 19.

### Conclusiones

Es claro que la forma en que se ejercía el poder en el sindicato en el periodo vanguardista constituía claramente un obstáculo para las políticas orientadas a mejorar el funcionamiento del aparato administrativo del sector educativo. Cualquier intento por mejorar la eficiencia era contrario al control patrimonial que ejercían Jongitud y su grupo, que empleaban enormes recursos de poder para obstaculizarlo. Por esta razón, desde el punto de vista administrativo, me parece que es indiscutible que este tipo de estructuras resultan disfuncionales para el estado mexicano.

En lo referente al control que ejercía la dirigencia vanguardista en el sindicato, había perdido gran parte de su funcionalidad desde principios de los años ochentas, pues su legitimidad era muy escasa y su control se fundamentaba cada vez más en mecanismos coercitivos. Esto, en vez de contribuir a la solución de los problemas político-sindicales, llevaba a que se agravaran, pues, como, como es bien sabido, cuando un conflicto no se puede manifestar mientras se está generando, después termina por estallar en forma violenta y radical<sup>84</sup>. Los problemas de la disidencia magisterial de la década de los ochenta, que tantas dificultades han provocado a la educación pública, tienen su origen en la intolerancia vanguardista y su concepción del poder como privilegio de unos cuantos; fue a pesar

---

<sup>84</sup> El primer paso para la resolución de los conflictos es siempre la aceptación y comprensión de los mismos.

de y no gracias a ellos que se reconocieron vías institucionales para la participación de la disidencia.

Estructuras políticas tradicionales como las que se desarrollaron en el SNTE no corresponden a una sociedad crecientemente participativa y plural, como la que actualmente existe en nuestro país. Ya no son necesarias como pudieron serlo los caciques en el porfiriato, y sólo conducen al anquilosamiento y pérdida de legitimidad del sistema político mexicano.

La eliminación del cacicazgo jengitudista es ciertamente un avance hacia un sindicalismo más plural y representativo, pero no hay garantía de que no se volverá a formar un liderazgo de este tipo cobijado por el poder presidencial. A la sociedad civil le corresponde en buena medida esta labor, pero también es precisa la acción de las instituciones del estado: se deben transformar la legislación y la normatividad que permitieron, y hasta cierto punto fomentaron, un funcionamiento autoritario de las dirigencias sindicales y un gran control cupular de estas sobre los sindicatos.

Los cambios que se han producido en el SNTE allanan el camino hacia la descentralización administrativa de la educación básica en México, pero existen numerosos problemas en la esfera político-sindical que deben ser resueltos para que ésta tenga viabilidad.

No es conveniente para el gobierno amenazar la existencia del sindicato como sindicato nacional o que exista la percepción generalizada de que este es el objetivo de la descentralización,

pues esto provocaría una reacción violenta, posiblemente incontrolable, del conjunto de sus agremiados que sería encabezada por la dirigencia nacional. Esto no sólo obstaculizaría fatalmente la descentralización sino que afectaría severamente el funcionamiento del sistema educativo en general.

De implementarse la descentralización, sin lugar a dudas, encontraría obstáculos y retrasos en la situación político-sindical del sector educativo pero, no es previsible que estos fueren de tal magnitud que no pudieran ser sorteados, pues los actores que se opondrían a esta política --suponiendo que el que las autoridades del sector educativo aclararan que no se propondrían desmembrar al sindicato-- no combinarían un poder fuerte con una alta resistencia negativa: la dirigencia nacional tiene poco poder de movilización y escasa legitimidad (su arma fundamental puede ser el chantaje de que si se les afecta a ellos el sindicato quedará completamente fuera del control del gobierno), y no le convendría suscitar una fuerte reacción en su contra por parte de las autoridades gubernamentales, por lo que es de suponer que sus ataques a la política serían cautos, tratando de evitar el enfrentamiento directo con el poder presidencial; la CNTE no tiene una gran cohesión interna en estos momentos, y en verdad no tendría muchos argumentos para oponerse a una política que podría beneficiar políticamente a algunos de los grupos regionales que la integran; existe una gran cantidad de dirigentes que temen y se resistirían al cambio en un principio, pero, si lo vieran como inevitable, procurarían

adecuarse y sacar beneficios de la nueva situación; finalmente, algunos dirigentes verían la descentralización como una oportunidad para aumentar su poder e independencia, por lo que apoyarían un proceso de esta naturaleza.

Otro problema lo constituirían los posibles conflictos entre líderes de trabajadores estatales y federales producidos por los reajustes de poder que ocasionaría un cambio estructural en las relaciones del estado mexicano con los trabajadores de la educación. De hecho en este campo no existen soluciones de carácter general, y dado que cada caso debería atenderse tomando en cuenta las circunstancias características de cada entidad, es de suponerse que sería sumamente complejo y difícil el intentar llevar a cabo la descentralización al mismo tiempo en todos los estados de la República.

Un elemento indispensable en todo este proceso es que el gobierno pueda asegurar a los trabajadores educativos que sus condiciones laborales no habrán de sufrir ningún deterioro y que los gobiernos estatales contarán con los recursos económicos necesarios para el financiamiento de la educación pública en sus respectivas entidades.

LOS INTENTOS DE DECONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION DEL SECTOR  
EDUCATIVO (1978-1988)

Para entender las dificultades a que se enfrenta la descentralización y las posibilidades que tendría para concretarse en un futuro, es de vital importancia estudiar los intentos que ha habido en esta dirección en el sector educativo. En este capítulo me propongo estudiar dos casos: la desconcentración administrativa en el sexenio de José López Portillo y el intento de descentralización que se dio durante el gobierno de Miguel de la Madrid.

Si bien la desconcentración era una política muy distinta de la descentralización, el que se pusiera en marcha la primera, permitió que se elaborara posteriormente un programa descentralizador. Además, ambas políticas apuntan hacia una misma tendencia: hacer más eficiente y flexible el aparato administrativo, acercando las decisiones a los que precisan de sus servicios.

Intento estudiar estas políticas como procesos político-administrativos en los que la búsqueda de la eficiencia condujo a reajustes en el equilibrio de poder; me interesa particularmente analizar los principales obstáculos que afrontaron y como se trató con ellos, para poder establecer que tipo de problemas se deben resolver para lograr la eficiencia en el sector educativo y

cuáles serían algunas de las dificultades que se presentarían una futura descentralización.

En este capítulo consideré conveniente estudiar: el programa y las acciones que se tomaron, las circunstancias en que se suscitaron éstos, los resultados a los que dieron lugar, y la posición de los distintos actores que tenían el poder de impulsar o bloquear la política. En particular estudio el papel del SNTE, los gobiernos estatales y el gobierno federal. Con respecto a este último, podría parecer que asumo que es un actor racional unificado; en realidad la suposición en que me baso es que las decisiones más importantes en relación a la descentralización en este sector fueron tomadas por el Presidente de la República con un conocimiento detallado de la situación.

---

1 Con lo que, de hecho, me aproximo bastante al esquema de un actor unico con racionalidad limitada, pero sin dejar de tomar en cuenta las limitaciones que se producen el entorno politico y organizacional.

### III. 1 Importancia de los actores involucrados para la viabilidad de la política de descentralización

Si el actor que planifica comparte la realidad con otros actores que también planifican, entonces --afirma Carlos Matus-- necesariamente la planificación debe abarcar el problema de vencer o sortear la resistencia de los otros al plan propio. En consecuencia la planificación no se puede confundir con el diseño del "debe ser", sino que debe cubrir el "puede ser" y la "voluntad de hacer". Por ello inevitablemente la planificación debe sistematizar el cálculo político y centrar su atención en la coyuntura. El contexto del plan es un pasaje continuo entre conflicto y concertación<sup>2</sup>.

Si pensamos en el proceso de implementación de cualquier política como una cadena de decisiones en las que es previsible la presencia de distintos actores, de los cuales se requiere su cooperación y que pueden en un momento dado ejercer poderes de veto o simplemente obstaculizarla por falta de interés y cooperación, resulta entonces imprescindible prever en una forma global cuales serán estos actores y que actitud tendrán frente al proyecto<sup>3</sup>. Las preguntas relevantes a hacer al respecto, indagan sobre la posición de los actores hacia el proyecto en cuestión, cuál es la intensidad de su preferencia (sea a favor o en

---

<sup>2</sup> Carlos Matus, Carlos Matus, Política y plan. Caracas, IVEPLAN, 1982, p. 15.

<sup>3</sup> Véase Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, Implementations: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley, University of California Press, 1973.

contra), con qué recursos cuentan y qué cantidad de estos están dispuestos a poner en juego para influir en la política.

Los principales actores, de cuya cooperación se requería para llevar a cabo una política desconcentradora eran la dirigencia del SNTE (tanto los líderes cercanos a las autoridades gubernamentales como sus opositores agrupados en la CNTE), los funcionarios federales del sector educativo y los empleados administrativos que sufrirían cambios en su manera de operar.

Una descentralización, como supone un cambio más amplio y radical involucraría además la participación de funcionarios federales de otros sectores (principalmente de las secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación), posiblemente de los miembros del Congreso de la Unión en el caso de que fuera necesario hacer reformas a la legislación, y, necesariamente, de los gobernadores, funcionarios estatales y líderes sindicales de las instituciones educativas estatales.

Los partidos políticos, asociaciones de padres de familia u otros grupos organizados en forma permanente y con capacidad de ejercer presión sobre el gobierno también podrían llegar a tener mucha importancia en la implementación de una política de esta naturaleza, mas no por la necesidad de su cooperación sino por los problemas o ventajas, en términos de legitimidad<sup>5</sup>, que puede

---

4 Véase *Ibid.*, p. 117.

5 Que es, finalmente, el elemento fundamental que necesita todo gobierno para poder actuar con cierta libertad en el ámbito interno.

generar una oposición organizada o un apoyo discursivo a las medidas gubernamentales. La iglesia es otro actor que tradicionalmente ha tenido gran interés por la política educativa en México, sin embargo su preocupación se orienta más hacia el contenido de la educación que a los sistemas administrativos que la sustentan, por lo que no sería de preverse que tuviera injerencia sobre la política descentralizadora.

La posición de distintos actores con respecto a la descentralización tal como fue expresada por los mismos en distintos medios de difusión a principios del sexenio de Miguel de la Madrid, ha sido recopilada en la siguiente tabla:

TABLA I  
POSICION DE DISTINTOS ACTORES HACIA LA DESCENTRALIZACION (1983)

SECTORES	TOTAL	OPINIONES		
		FAVO- RABLES	CONDI- CIONADAS	DESAVO- RABLES
Gobernadores	15	11	3	1
Líderes sindicales (SNTE)*	15	0	10	5
Líderes disidencia (CNTE)	8	1	5	2
Delegados (SEP)	5	5	0	0
Funcionarios estatales	6	3	3	0

\* Comprende: 7 opiniones de miembros del Comité Ejecutivo Nacional y 8 de secretarios generales de secciones estatales.  
FUENTE: José Angel Pescador y Carlos Alberto Torres, Poder político y educación en México. México, UTEHA, 1985, p. 65.

6 Al respecto véase Josefina Vázquez, Nacionalismo y educación en México, México, El Colegio de México, 2a. ed, 1975; Soledad Loaeza, Clases medias y política en México: la querrela escolar, 1959-1963. México, El Colegio de México, 1988.

7 Aunque eventualmente podría apoyar u oponerse a la descentralización dependiendo de sus relaciones con las autoridades locales que se encargarían de la administración de la mayor parte del sistema educativo.

En el caso del grupo en el poder del SNTE, la situación era clara: su posición sería contraria a cualquiera de estas medidas que tenderían a restarle poder, su control sobre la organización sindical era muy fuerte y el poder objetivo de la organización era aun mayor; de tenerlos en contra constituirían un obstáculo formidable para los funcionarios de la Secretaria, aunque, dado que su base de poder derivaba principalmente de su relación con el Estado (pues su legitimidad en el ambito interno era muy escasa), era posible suponer que guardarían las formas y se cuidarían mucho de mostrar una oposición abierta al poder Ejecutivo (dentro del cual, como en el resto del sistema político, poseían alianzas con miembros de la élite política partidarios de las formas de control político tradicional), por lo que su ataque se centraría en los funcionarios encargados de formular y llevar a cabo estas medidas. Naturalmente la oposición a la descentralización serían mucho más virulenta y radical que en el caso de la desconcentración, dado que la descentralización podría amenazar la existencia misma del sindicato y su poder global como organización.

El magisterio en general, no sólo los líderes sindicales percibiría con gran inquietud una descentralización pues ésta requeriría de un cambio en las relaciones laborales, lo cual conllevaría muchos problemas en relación a la homologación de salarios y prestaciones.

Dada la cultura centralista prevaleciente en las altas esferas gubernamentales en nuestro país, es de suponerse que los

funcionarios federales en general estarían poco interesados en apoyar una descentralización que les restara poder, al reducir su esfera de influencia. Sin embargo, su pertenencia al aparato gubernamental los obligaría a manifestar apoyo y cumplir con las disposiciones provenientes del titular del Poder Ejecutivo y sus secretarios. Así pues la resistencia a la descentralización sería muy baja y sólo podría manifestarse en forma velada, principalmente como objeciones de tipo técnico a la forma en que se instrumenta determinada acción. Se puede prever, por lo tanto, que los funcionarios federales --a excepción de aquellos convencidos de la necesidad del cambio y de los que participaron activamente en la formulación de la política-- llevarían a cabo las acciones para la implementación de la política en una forma poco entusiasta.

Los trabajadores burocráticos normalmente se resisten a los cambios pues estos conllevan incertidumbre y es, precisamente, el dominio sobre un conjunto de procedimientos establecidos lo que otorga seguridad y poder a un burócrata. Sin embargo cuentan con pocos recursos para oponerse al cambio y una vez que éste está en curso, normalmente les resulta más conveniente adaptarse a él.

Es evidente que no todos los estados cuentan con sistemas y experiencia administrativos lo suficientemente desarrollados para

---

Este factor, claro está, puede y de hecho es contrarrestado en algunos casos --especialmente en los funcionarios con una visión reformista-- por un alto compromiso con el mejoramiento de la eficiencia en el sistema o por la simple percepción de que resulta inmanejable y sumamente problemático el sistema centralizado existente.

hacerse cargo de la administración de la educación pública básica en sus circunscripciones territoriales, y los problemas de tipo político-sindical que tienden a hacer más difícil la labor. Si unimos a esto la carencia de recursos económicos para financiar la provisión de los servicios educativos, resulta que de actuar en forma racional, los gobernadores y los funcionarios de los estados deberían evitar asumir esta responsabilidad, que significaría una fuente continua de problemas, capaz de desestabilizar política y administrativamente sus gobiernos<sup>9</sup>.

Es claro que para el logro o fracaso del proyecto de descentralización sería decisiva la participación de los gobernadores de los estados y de los dirigentes del sindicato de trabajadores de la educación. De hecho el no lograr la cooperación de estos actores fue el elemento que llevó al fracaso al programa descentralizador. Así pues en las siguientes secciones examinaremos cuales fueron los principales obstáculos a que se enfrentó el proyecto descentralizador con relación a estos actores.

---

<sup>9</sup> Es preciso señalar que el supuesto de la racionalidad en el comportamiento de los gobernadores está lejos de ser preciso para la mayoría de los casos. Un elemento de gran importancia que probablemente distorsionaría esto es el apetito de poder de los políticos estatales, que podría hacerles desear la descentralización --sin medir consecuencias en términos de las dificultades que esto implicaría-- con base en el supuesto de que esto les permitiría automáticamente aumentar su poder.

### III. 2 La desconcentración de López Portillo

#### La situación administrativa a fines de los años setenta

Antes de que se iniciara la desconcentración, en 1978, la situación administrativa en la SEP era contraria al funcionamiento objetivo de la organización; el sistema administrativo existente condenaba al fracaso cualquier intento de eficiencia y racionalidad globales, aún en el caso de que se contara con personal altamente capacitado y motivado, lo cual -- como veremos más adelante-- frecuentemente no sucedía. Se trataba pues de un sistema inherentemente ineficiente que no sólo no corregía sus errores, sino que se prestaba --por falta de información y control sobre millares de localidades-- a ser empleado en una forma tradicional en beneficio de burócratas y líderes sindicales<sup>10</sup>.

Los servicios educativos, por su naturaleza, siempre han estado desconcentrados, pero no así la mayor parte de los servicios administrativos que permiten su funcionamiento<sup>11</sup>. El

---

<sup>10</sup> "No era posible administrar eficientemente un sistema de tal magnitud y complejidad de intereses, que conformaba de hecho un esquema feudal de cacicazgos dirigidos desde la capital de la República." Juan Prawda, Teoría y praxis de la planeación educativa en México. México, Brijalbo, 1987, p. 199.

<sup>11</sup> Los más importantes de estos servicios eran: 1) en relación al personal, los pagos, su asignación a determinada área y función, los trámites de contratación, reubicación, el otorgamiento de pensiones y jubilaciones, y los trámites relacionados a distintas prestaciones de seguridad social (servicios médicos, prestamos para la adquisición de vivienda, (continued...))

antecedente inmediato del proceso que se inició en 1978 fue una desconcentración parcial, incompleta e insuficiente desde su misma formulación para solucionar los problemas que se presentaban, en el periodo de gobierno de Luis Echeverría, que consistió en la creación de nueve unidades de servicios descentralizados y treinta subunidades, que en realidad "...funcionaron sólo como control de recolección de información, ya que no llegaron a manejar ninguna modalidad educativa"<sup>12</sup>. Dicho proceso evidentemente no tuvo resultados satisfactorios ya que se requirió el establecimiento de órganos, representantes de distintas direcciones generales, que atendieran diversos aspectos específicos de la administración de los servicios educativos en los diferentes estados, según lo señalan las publicaciones de la SEP:

Para 1977 la estructura orgánica de la Secretaría en los estados no respondía de manera integral a los problemas administrativos. Existían en cada estado hasta 17 representantes de diferentes direcciones generales, sin comunicación ni coordinación entre ellos, que se reportaban de manera unilateral a distintas autoridades. Las actividades de estos representantes eran rutinarias al tener escasa autoridad y poder de decisión para solucionar los

---

\* 11(...continued)

etc.); 2) en relación a los recursos materiales, las adquisiciones y la asignación de los mismos; 3) y, en relación con la definición de las directrices del sistema educativo, la planeación, la programación y la presupuestación.

<sup>12</sup> Susan Street, "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la SEP". En Estudios Sociológicos. I, 2, El Colegio de México, 1983, p. 244.

numerosos problemas surgidos de la diaria operación de los servicios educativos, ya que estos problemas en su gran mayoría eran atendidos en la capital de la República<sup>13</sup>.

Así pues prevalecían relaciones sumamente desequilibradas, pues algunas entidades contaban con muy pocos servicios. Además, la concentración de poder y recursos en algunas direcciones generales era enorme; por ejemplo, el presupuesto ejercido en 1977 por la Dirección General de Educación Primaria fue mayor al presupuesto estatal combinado de los estados de Jalisco, México, Nuevo León, Sonora y Veracruz, y el presupuesto de esta dirección sumado al de la Dirección General de Educación Media, fue mayor que el presupuesto total de egresos del Departamento del Distrito Federal y casi el doble del presupuesto de educación global de todas las entidades federativas<sup>14</sup>.

Se trataba de una burocracia lenta y pesada en los trámites y en la prestación de diversos servicios al personal docente, al público en general y a los propios servicios de planeación. El sistema de pagos hasta 1979 se encontraba en manos de las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda; mientras que la primera dependencia elaboraba los cheques, la segunda se encargaba de distribuirlos por medio de sus oficinas regionales, y la SEP no tenía manera de obtener información inmediata de sus

---

<sup>13</sup> SEP, Memoria 1976/1982: I Política educativa. México, 1982, p. 249.

<sup>14</sup> Véase Juan Prawda, op. cit., p. 199.

resultados<sup>15</sup>. La lentitud del sistema era inconcebible: el tiempo de pago a personal de nuevo ingreso era de entre seis meses y un año, lo que se logró reducir cuando se consolidó la desconcentración a no más de 30 días<sup>16</sup>. Los problemas en el pago a un empleado (por ejemplo la omisión en algún concepto de pago) muchas veces tardaban años en solucionarse y era muy difícil detectar las irregularidades.

La supervisión y el control administrativo eran sumamente deficientes pues los inspectores --que son personal que pertenece al sindicato, a quien deben principalmente su lealtad-- no eran a su vez supervisados y lo eficaz de su labor recaía en lo que les dictara su conciencia o conveniencia<sup>17</sup>. Es ilustrativo al respecto lo que dice Susan Street:

La presencia física de funcionarios federales (delegados) en los estados... permite a estos observar de cerca las llamadas "anomalías" [que antes difícilmente se detectaban] en la operación de los servicios, tales como el fenómeno de los aviadores, la multiplicidad de plazas, el cobro de sobresueldos injustificados, las mordidas al inspector, los cambios

---

<sup>15</sup> Véase SEP, Memoria 1976/1982; II Delegaciones estatales. México, 1982, p. 286.

<sup>16</sup> Véase SEP, Memoria..., t. I, p. 259.

<sup>17</sup> Esta última podía contravenir la eficiencia del sistema en caso de que fuera necesario llevar a cabo acciones correctivas que de alguna manera afectaran los intereses de los dirigentes sindicales, fueran estos locales o centrales.

de maestros realizados por los inspectores, el ausentismo del maestro<sup>18</sup>.

Los problemas de ineficiencia no se limitaban a los pagos y la supervisión, se extendían a muchos de los servicios que requería el personal. Es ilustrativo de esta situación el reporte de la Delegación de Colima:

El maestro rural no podía, no quería creer, que para solicitar algún servicio de la Dirección de Pensiones, después ISSSTE, debería trasladarse a la Ciudad de México, recurriendo al paisano influyente y en muchos casos al coyote, quien generalmente empeoraba su situación. Un maestro o un trabajador angustiado por problemas económicos o laborales nunca está en actitud positiva para servir con eficacia<sup>19</sup>.

Así pues, como la solución de la mayor parte de los problemas se daba en la capital, los trámites eran muy lentos ya que las oficinas encargadas de atenderlos se encontraban comúnmente saturadas y los burócratas difícilmente tendrían conocimiento e interés hacia la problemática que les correspondía atender<sup>20</sup>.

Como consecuencia de la centralización y el desorden, la situación era favorable para que el grupo en el poder del SNTE y numerosos funcionarios utilizaran los nombramientos, dobles plazas y cambios de plaza en forma patrimonial, de tal manera que

---

<sup>18</sup> Susan Street, art. cit. p. 249. (Lo que está entre corchetes es mío).

<sup>19</sup> Memoria..., t. II, p. 65.

<sup>20</sup> Véase SEP, Memoria..., t. I, p. 249.

los que mostraban lealtad eran recompensados con ascensos y prestaciones. Esta situación no sería privativa de la centralización exagerada<sup>21</sup>, pero ésta hacía más difícil controlar la situación; cuando se llevó a cabo la desconcentración hubo posibilidad de negociar y manejar una proporción mayor del personal de acuerdo con principios de racionalidad y eficiencia<sup>22</sup>.

Un problema de gran importancia, que incidía sobre el funcionamiento administrativo de toda la organización, era la carencia de información precisa y veraz sobre el estado del servicio educativo. No se sabía cuales eran los recursos humanos y materiales con que se contaba en cada localidad y centro de trabajo<sup>23</sup>.

Evidentemente no era posible llevar a cabo una planeación racional dadas las condiciones en que se encontraba la organización. La falta de información conducía a la elaboración de planes de carácter global que no podían concretarse exitosamente y conducían endémicamente a desequilibrios regionales en materia educativa. Así pues --de acuerdo con Juan Prawda, exdirector de planeación de la SEP-- la planeación global o macroplaneación del sistema educativo precisa como complemento --para poder ser operativa-- de la microplaneación regional, que

---

21 En realidad era inherente a la forma de actuar del grupo en el poder del sindicato, como pudimos ver en el capítulo anterior.

22 Véase Susan Street, *art. cit.*, p. 249.

23 Véase *ibid.*, p. 247.

"... es un instrumento que, amparado en un macroplan educativo permite concretar acciones a nivel de una localidad"<sup>24</sup>.

Mientras no se descentralizaran las funciones de planeación y presupuestación y no se contara con información confiable, no se podrían proyectar adecuadamente las necesidades de servicios educativos y administrativos en cada entidad; se estaría procediendo en forma irracional, aunque formalmente se formularan esquemas muy elaborados. Por lo tanto, como lo refleja este reporte de la Delegación de Yucatán, la asignación de recursos era sumamente mala:

En la entidad la problemática del sector educativo era resultado de la centralización de las decisiones lo cual se traducía en inadecuada ubicación de maestros, mala ubicación de centros educativos, desviaciones en los programas que se realizaban, tardía radicación de presupuestos y los mil problemas asociados a ello<sup>25</sup>.

#### El proceso de desconcentración

La desconcentración se encontraba entre los programas prioritarios que tenían por objeto elevar la eficiencia de la organización en la educación pública, lo que era la base para poder lograr el resto de los programas educativos, especialmente el de educación básica para toda la población. Dentro de estos programas se encontraba situada con máxima prioridad; es decir,

---

<sup>24</sup> Juan Prawda, *op. cit.*, p. 33.

<sup>25</sup> SEP, *Memorias...*, t. II, p. 343.

se consideraba indispensable su realización<sup>26</sup>. Se pensaba en ella como una respuesta a necesidades organizativas urgentes y como la base para continuar con un proceso que llevaría a la descentralización. La desconcentración se entendía como "una forma de organizar las entidades de la administración pública federal para que el poder de decisión se acerque al lugar donde se prestan los servicios"<sup>27</sup>. Sus objetivos eran<sup>28</sup>:

- acelerar de manera eficiente y eficaz el proceso de desarrollo educativo en los estados.
- solucionar los problemas y planear la educación desde sus lugares de origen, estableciendo una relación adecuada con las áreas centrales.
- aumentar la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos destinados a la educación.
- propiciar una mayor participación de la comunidad en la labor educativa que se realiza en las entidades federativas.

En Marzo de 1978 se inicia el proceso de desconcentración con la publicación del "Acuerdo por el que se establecen las delegaciones generales en cada uno de los estados de la República", que establecía la creación de unidades a cargo de un delegado que se encargarían de coordinar y administrar las funciones de la SEP en cada entidad federativa con atribuciones

---

<sup>26</sup> SEP, Programas y metas del sector educativo 1979-1982. México, 1979.

<sup>27</sup> SEP, Memoria..., p. 248.

<sup>28</sup> Véase Ibid., t.i, pp. 249-251.

explicitas en materia de planeación, supervisión y tramitación, y fungirían como representantes formalmente autorizados del Secretario de Educación Pública<sup>29</sup>.

Ese mismo año los recién nombrados delegados partieron hacia las capitales de los estados. "Llevaban una carta para el gobernador, un fondo inicial de 50 mil pesos y la responsabilidad de poner en marcha el más complejo de los programas administrativos, vinculado, desde su origen, al programa prioritario de la Secretaría: asegurar la posibilidad de cursar educación primaria a todos los niños"<sup>30</sup>.

Los delegados partieron de hecho casi sin recursos proporcionados por la propia Secretaría (colaboradores, oficinas o una normatividad global y precisa que los orientara). La desconcentración en su etapa inicial fue una política diseñada tan sólo en una forma general, en la que no se habían de hecho previsto con claridad los medios para alcanzarla. Así lo demuestran las afirmaciones de Prawda:

Se inició esta empresa con una idea clara de los objetivos por alcanzar pero con un modelo primitivo, incompleto e imperfecto de como llegar a ellos. Se trataba de aprender haciendo; de avanzar aprendiendo. Así se fueron organizando las delegaciones y los funcionarios centrales aprendiendo a delegar

---

<sup>29</sup> Véase SEP, Normas fundamentales. México, 2a. ed., 1978, pp. 104-107.

<sup>30</sup> Juan Prawda, op. cit., p. 201.

responsabilidades y recursos. Al mismo tiempo se fueron formando los cuadros que requería cada delegación...<sup>31</sup>

El delegado se constituyó como la máxima autoridad en materia educativa en cada una de las entidades y subordinó a su mando al resto de los funcionarios de la SEP en el estado. Se capacitó personal, se establecieron oficinas que reunieran en una sola unidad física al personal<sup>32</sup> de las delegaciones y se inició un proceso de transferencia de funciones de las direcciones generales. Se establecieron departamentos de servicios regionales en diversas zonas de los estados de la república<sup>33</sup> con el objeto de prestar un mejor servicio a la población y dar lugar y propiciar flujos de información más eficaces<sup>34</sup>.

Para llevar a cabo este proceso, se empezó por normar las funciones y actividades a desconcentrar, y se procedió a desconcentrar simultáneamente todas las delegaciones. "A partir de lo anterior se organizaron comisiones o grupos de trabajo que participaron en las áreas sustantivas como responsables de las funciones a desconcentrar, la Dirección General de Organización y Métodos como apoyo técnico, y la Dirección General de

---

<sup>31</sup> *Ibid*, p. 202.

<sup>32</sup> A fines del sexenio todavía no se habían construido los Centros SEP, que agruparían las oficinas centrales de las delegaciones de la SEP; para agosto de 1982 se habían inaugurado tan sólo 10 y estaban en construcción los 21 restantes. Véase SEP, *Memoria...*, t. I, p. 255.

<sup>33</sup> Se crearon un total de 70 departamentos de servicios regionales en distintas localidades del país. Véase *Ibid*.

<sup>34</sup> Véase *Memoria...*, t. II, p. 215.

Delegaciones como órgano encargado de la coordinación y el desarrollo equilibrado del proceso"<sup>35</sup>. Para revisar la situación de todas las delegaciones y proponer soluciones a los problemas más urgentes aproximadamente cada ocho semanas el Secretario se reunía por dos o tres días con los 31 delegados<sup>36</sup>.

Para 1982, de acuerdo con la Secretaría, la desconcentración se consideraba realizada en cuanto a las labores operativas de preescolar, primaria, secundaria, secundaria técnica, educación para adultos, normal y los servicios administrativos de apoyo. "Al cabo de cuatro años --dice Yolanda de los Reyes-- las delegaciones ya administran los servicios de educación básica y normal, programan y ejercen su propio presupuesto, contratan y pagan al personal y tienen sus servicios de computo. Pasaron de operar un presupuesto de 1180 millones en 1979, lo que representaba el 1.6% del presupuesto de la SEP, a ejercer directamente el 56% del presupuesto (120,000 millones) en 1982"<sup>37</sup>. Es pertinente entonces, estudiar cómo se logró esto, qué dificultades se presentaron.

---

<sup>35</sup> Véase SEP, Memoria..., t.I, p. 251.

<sup>36</sup> Entre marzo de 1978 y octubre de 1982 se celebraron 22 reuniones de este tipo. Véase Juan Prawda, op. cit., p. 202.

<sup>37</sup> Yolanda de los Reyes, "Descentralización de la educación", en Blanca Torres (comp.), Descentralización y democracia en México. México, El Colegio de México, 1986, p. 162.

### Los problemas de la implementación

...Si bien se esperaba que surgieran dificultades, nunca se pensó que fueran tantas y tan serias. Se ha tenido que aprender a desconcentrar desconcentrando y a solucionar los problemas conforme se han presentado. En muchos casos se ha logrado y en los demás se está logrando, pero no se ha podido evitar que surjan desajustes en los sistemas y procedimientos administrativos<sup>38</sup>.

El problema que enfrentó de entrada la desconcentración fue el de los recursos humanos; se creó una serie importante de funciones<sup>39</sup> en lugares donde a lo mucho existían representantes de algunos órganos directivos centrales. Así entonces, se requirió inmediatamente de personal capacitado para desempeñar estas funciones en el ámbito delegacional. Sin embargo, el personal existente en las entidades federativas no tenía experiencia en la prestación de los nuevos servicios administrativos. Fue preciso, por lo tanto, capacitar a este

---

<sup>38</sup> SEP, Memoria..., t. I, p. 257.

<sup>39</sup> Principalmente, según lo establecido por las normas de la propia Secretaría: elaborar sus programas y presupuestos ajustándose a las normas y directrices centrales; organizar, operar, desarrollar evaluar, supervisar y evaluar los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, secundaria técnica, telsecundaria, normal, física, indígena y para adultos; administrar los servicios humanos, financieros y materiales referentes a la función anterior; tramitar, registrar y controlar la admisión, baja y demás movimientos del personal en la circunscripción, así como operar el sistema de pago de dicho personal. Véase el apéndice 3 de SEP, Memoria..., t. II.

personal, lo que, en el mejor de los casos, era un proceso lento y costoso (no solo por el costo de la capacitación en sí, sino también por el de los errores en que se incurría!). En otros casos fue preciso trasladar personal de las oficinas centrales o contratar nuevos empleados; esto no fue menos problemático que la capacitación del personal existente, pues además de que no se evitaba ésta por completo, existía

---

40 "El Primer problema relacionado con la administración de la Delegación fue seleccionar, capacitar e incorporar un adecuado equipo para cumplir con las funciones asignadas". Reporte de la Delegación de Coahuila en SEP, Memoria de labores, t. II, p. 57. De acuerdo con la Memoria de labores de la SEP, en el periodo de la desconcentración se impartieron "más de 350 cursos de capacitación para más de 25 mil personas", lo cual aparentemente no fue suficiente, lo que se reflejó en una muy elevada tasa de rotación del personal de las delegaciones. Véase el tomo I, pp. 256-257.

41 Los errores más apreciables y problemáticos fueron los que se suscitaron con la transferencia a las delegaciones de los pagos al personal. Para llevar a cabo la desconcentración del pago fue necesario diseñar, instalar y alimentar sistemas de cómputo en las delegaciones y capacitar al personal para su manejo; en este proceso se produjeron innumerables errores y retrasos. Los pagos se desconcentraron en forma paulatina y lenta y para 1981 existían pocas delegaciones que hubieran implantado completamente el sistema y en estas inicialmente los errores eran algo cotidiano. Así se infiere del informe de la Delegación de Oaxaca que señala que fue una de las primeras en implantar el sistema, a principios de 1981, aunque hubo un periodo en que este funcionó con deficiencias graves. Véase SEP, Memoria..., t. II, p. 216.

Los problemas tradicionales de los pagos, que no se pudieron subsanar rápidamente, se unieron a la poca capacidad técnica de la delegaciones lo que dio lugar a retrasos y deficiencias (omisión de centros de trabajo y de personal en las nominas). Los reportes de las delegaciones de Coahuila, Colima, Guanajuato, México, Michoacán y Oaxaca hacen mención a estos problemas. Véase Ibid., pp. 57, 69, 111, 162, 171, 213 y 216.

resistencia de los empleados federales a radicar en provincia<sup>42</sup> y en el caso de los empleados nuevos habría que añadir las dificultades intrínsecas a su selección<sup>43</sup>.

Además de esto, gran parte del personal sindicalizado, que era de gran importancia para la desconcentración (me refiero a los inspectores y los directores de escuela principalmente) no tenía una posición favorable hacia las innovaciones, ni al delegado y sus colaboradores cercanos. A esto se unió la resistencia natural de las burocracias al cambio:

Es necesario señalar que la desconcentración implica un cambio en la estructura mental de los actores del proceso. No es fácil vencer la inercia de la fuerza de la costumbre. Serias limitaciones en la conducta, tanto de funcionarios como de empleados en general, han impedido avanzar tan rápidamente como se esperaba<sup>44</sup>.

Un obstáculo importante para llevar a cabo la desconcentración de funciones fue el hecho de que no existía una

---

42 "La falta de programas específicos de desconcentración de personal a las delegaciones, así como la resistencia de parte del personal a radicar en provincia ha representado también un problema importante. Las delegaciones han tenido que capacitar a su propio personal y suplir la experiencia del personal de las áreas centrales. SEP, Memoria..., t. I, loc.cit.

43 "La Delegación General de Querétaro ha enfrentado problemas de reclutamiento de personal y selección, contratación e inducción al puesto. El reclutamiento de personal calificado se ha hecho difícil porque las industrias de la ciudad de Querétaro pagan sueldos muy superiores a los que puede pagar la SEP: por lo tanto sólo queda el recurso de contratar al personal que desea trabajar en Querétaro como comisionado. Informe de la Delegación de Querétaro en Sep, Memoria..., t. II, p. 239.

44 SEP, Memoria..., t. I, p. 258.

normatividad adecuada y actualizada<sup>45</sup>; la que existía ni siquiera era unitaria y coherente. Se trataba de una complicada maraña de circulares, acuerdos y reglamentos que se habían ido acumulando como respuestas a problemas específicos en situaciones particulares, pero que no respondía a una lógica de ordenamiento del conjunto y era inmanejable hasta para los mismos órganos centrales especializados<sup>46</sup>; era pues imposible que el personal de las delegaciones conociera la normatividad e intentara manejarla<sup>47</sup>. Se requirió la formulación de nuevas normas, el ordenamiento de las que continuaron en vigor y la elaboración de manuales de procedimientos sobre el desempeño de funciones específicas, todo lo cual fue una labor de gran complejidad puesto que se trataba de todas las relaciones y funciones de la organización formalmente establecidas.

Otro problema que enfrentaron los funcionarios delegacionales fue el de obtener la información que era necesaria para llevar adelante la desconcentración; es decir, cuántos centros de trabajo existían en la entidad y dónde se ubicaban, cuántos trabajadores había en cada centro de trabajo y con qué servicios materiales contaban<sup>48</sup>. Aquí la dificultad estribaba en

---

<sup>45</sup> Véase *Ibid.*, p. 257.

<sup>46</sup> Esto lo señalaron en entrevistas los propios funcionarios de la Dirección General de Personal de la SEP en ese periodo.

<sup>47</sup> José Angel Pescador y Carlos Alberto Torres señalan que uno de los principales problemas que se enfrentó la desconcentración fue que existía "diversidad de criterios en la aplicación de las normas que llegó a provocar serias distorsiones en la operación de los sistemas", además de que las operaciones de las delegaciones se normaban en forma extemporánea. Véase su libro Poder político y educación en México. México, UTEHA, 1985, p. 50.

<sup>48</sup> "Los cambios de adscripción, la contratación de servicios, la autorización y tramitación de asuntos del personal y la tarea de determinar las necesidades materiales en los planteles obligaron a la Delegación a confrontar la información proporcionada centralmente, con la realidad en cada uno de los  
(continued...)

que los canales naturales de información --los inspectores y directores de escuela-- eran reacios a confiar en el delegado debido a que sus lealtades eran con el sindicato. Así pues los funcionarios de las delegaciones se vieron obligados a buscar "... maneras de integrar a este personal a las nuevas líneas de autoridad y a las actividades de la delegación. Los funcionarios han aprendido a cuidar sus "buenas relaciones" con el magisterio y el sindicato, sobre todo con el supervisor"<sup>49</sup>. Por esta razón el lograr una supervisión eficaz de los servicios era una tarea sumamente difícil pues había que contar con la información mencionada, y, si los inspectores y directores no eran muy amantes de dar información, menos lo serían de señalar irregularidades.

Resulta entonces que el proceso de desconcentración necesitaba forzosamente, para tener éxito, contar con la cooperación de los que --dada la situación político-sindical-- eran desde un principio sus enemigos. Esto pone de manifiesto cuan endeble era la posición del delegado, pieza clave en el proceso de desconcentración; de hecho, la estrategia adoptada de cooptar a los supervisores era la adecuada dada la situación<sup>50</sup>, pero situaba a los funcionarios en un juego político inestable y difícil.

Dadas las circunstancias, para el puesto de delegado se requería de gente con habilidad y agudeza política, con buenas

---

48(...continued)  
 planteles del estado". Reporte de la Delegación del Estado de México, Memoria..., t. II, p. 158. Los reportes de las delegaciones de Guanajuato, Oaxaca y Querétaro también hacen referencia a esta clase de problemas. Véase Ibid., pp. 112, 217 y 239.

49 Susan Street, art. cit., p. 247.

50 Esto se podía de alguna manera complementar con algo de presión si el delegado y sus colaboradores cercanos realizaban constantes giras de inspección para cerciorarse del estado de las cosas, pero evidentemente este procedimiento era bastante limitado.

capacidades administrativas, conocimiento de la problemática educativa en la entidad y un alto compromiso con el logro de los objetivos de la desconcentración<sup>51</sup>; encontrar 31 personas que cumplieran con estos requisitos y además estuvieran dispuestas a asumir el compromiso en una situación difícil era una labor muy compleja<sup>52</sup>; se optó por capacitar a estos funcionarios en la práctica: los delegados aprenderían a serlo en sus puestos.

En el juego de acercarse a los supervisores y neutralizar a los dirigentes sindicales, frecuentemente, el delegado era el que tenía más que perder, pues los dirigentes sindicales recurrían a crear problemas que ellos mismos se consideraban capaces de solucionar (aunque con frecuencia solían escapárseles de las manos), de tal manera que éste en alguna medida debiera su

---

<sup>51</sup> "El conjunto de delegados se configuró con algunos exgobernadores, jefes de zona del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), exresponsables de las Unidades Regionales de Servicios Administrativos, maestros distinguidos y funcionarios del gobierno federal y estatal". Juan Prawda, *op. cit.*, p. 202.

<sup>52</sup> La observación cuidadosa de los reportes de las delegaciones pone de manifiesto que no se disponía del personal adecuado para ocupar las delegaciones, ya que hubo 16 funcionarios que ocuparon más de una delegación en este periodo (dado que no todos los reportes delegacionales son precisos sobre esto, es posible que haya algún caso que no esté incluido en la siguiente lista): hubo una persona, Jorge Martínez Herrera, que ocupó cuatro encargos de este tipo (Campeche, Chiapas y dos veces Tabasco); 4 funcionarios fueron titulares de tres delegaciones, Dante Delgado Rannauro (Oaxaca, Veracruz y Yucatán), Diego García Jaime (Oaxaca, Tabasco y Yucatán), Oscar González y González (Chiapas, Guanajuato y Michoacán), y Miguel Huerta Maldonado (Guanajuato, Michoacán y Morelos); once más fueron delegados en dos estados distintos, Mario Aguilera Dorantes (Aguascalientes y Zacatecas), Luis Álvarez Barret (Campeche y Yucatán), J. Refugio Esparza Reyes (Guerrero y Tlaxcala), Diódoro Guerra Rodríguez (Michoacán y Zacatecas), Pascual Martínez Duarte (Colima y Querétaro), Juan Noguera Soto (Colima y Chiapas), Rafael Ocegüera Ramos (Michoacán y Yucatán), Enrique Puga Ramos (Chihuahua y Guanajuato), René Sánchez Nucamendi (Chiapas y Jalisco), César Uscanga Uscanga (Morelos y Sinaloa), y Javier Vega Cisneros (Campeche y Sinaloa). Véanse los reportes de las delegaciones citadas en SEP, Memoria de labores, t. 2.

permanencia en el puesto a la buena disposición y docilidad que mostrara frente a ellos<sup>53</sup>:

A fin de contrarrestar la influencia y el poder que iban adquiriendo las delegaciones generales -- afirma Yolanda de los Reyes--, se empezaron a crear conflictos y presiones para que fueran removidos los principales funcionarios de las delegaciones por maestros afines a la dirigencia sindical. En diversas ocasiones solicitaron al Secretario y aun al propio Presidente de la República que todos los puestos de las delegaciones fueran escalafonarios<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Tal es el caso de los conflictos que se suscitaron a raíz de los retrasos en los pagos, que fueron utilizados por los funcionarios vanguardistas locales como un medio de chantaje.

"Esta anómala situación --afirman los militantes de la CNTE Enrique Avila y Humberto Martínez-- generó inconformidad entre los profesores de Yucatán, Coahuila, Veracruz, Sonora, preo donde se agudizó fue en Oaxaca, pues el adeudo afectaba a más de 2500 trabajadores de la educación. El Comité Ejecutivo de la sección 22 convocó a los maestros a participar en el desfile del primero de mayo de 1980 en la capital del estado, bajo dos consignas: pago de salarios atrasados y destitución del delegado estatal de la SEP en Oaxaca, Hernán Moráles Medina. Sin embargo al iniciarse la manifestación, los profesores decidieron marchar levantando sus propias consignas de aumento salarial y democracia sindical.

"Los charros trataron de impedir la participación de los maestros democráticos, pero fueron rebasados por el magisterio disidente.

"El 2 de mayo se inició el paro indefinido convocado originalmente por la dirigencia seccional. Cerca de 20 mil profesores de la sección 22 lo respaldaron, levantando sus propias exigencias: 60% de aumento salarial, descongelamiento y aumento de sobresueldo, duplicación de los quinquenios y solución a las demandas del XII Congreso Nacional del SNTE". Enrique Avila y Humberto Martínez, Historia del movimiento magisterial (1910-1989): Democracia y salario. México, Quinto Sol, 1990, p. 56.

<sup>54</sup> Yolanda de los Reyes, "Descentralización de la educación". En Foro Internacional, XXIX-1, El Colegio de México, México, 1988, p. 145.

**TABLA II**  
**ROTACION DE DELEGADOS GENERALES HASTA**  
**NOVIEMBRE 30, 1962**

Entidad	Delegados	Duracion en meses de cada Delegado					
		1	2	3	4	5	6
Aguascalientes	2	26	30				
Baja California	2	47	9				
Baja California Sur	2	26	30				
Campeche	5	2	13	15	24	2	
Coahuila	1	56					
Colima	4	10	18	10	18		
Chiapas	6	10	3	8	14	9	12
Chihuahua	2	11	45				
Durango	1	56					
Guanajuato	3	11	19	26			
Guerrero	3	37	6	13			
Hidalgo	3	13	34	9			
Jalisco	2	11	45				
México	2	45	11				
Michoacán	5	11	8	11	2	24	
Morelos	4	19	10	8	19		
Nayarit	1	56					
Nuevo León	1	56					
Oaxaca	4	5	20	14	17		
Puebla	5	12	10	20	1	4	
Querétaro	3	18	9	29			
Quintana Roo	3	17	10	29			
San Luis Potosí	2	17	39				
Sinaloa	4	15	8	11	22		
Sonora	1	56					
Tabasco	4	14	15	15	12		
Tamaulipas	4	1	7	3	45		
Tlaxcala	3	4	39	13			
Veracruz	2	40	16				
Yucatán	6	1	5	10	14	10	16
Zacatecas	5	6	22	3	1	24	

Fuente: Juan Prada, *op. cit.*, p. 209.

De hecho, como se puede observar en la tabla de rotación de delegados, la permanencia de los delegados en sus puestos era breve, precisamente a causa de problemas político-sindicales<sup>55</sup>.

#### La problemática sindical

Se podía suponer de antemano que la actitud de los vanguardistas frente a la desconcentración sería de una ruda oposición, pues ésta, al dar un mayor control administrativo a la Secretaría --especialmente a los grupos partidarios de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en sus funciones<sup>56</sup>-- tendería a mermar en alguna medida su poder; más aún, como la desconcentración presagiaba una posible futura descentralización, este grupo llegó a temer por su propia existencia en el poder. Sin embargo, la posición de la Secretaría fue clara al respecto: no se trataba de una lucha definitiva, era simplemente un intento por lograr mayor eficiencia y control, lo que ampliaría su base de negociación.

Así pues, como no se trataba de su propia supervivencia, el grupo vanguardista no estaba dispuesto a arriesgar el todo por el todo en la lucha, pero sí se interesaría por poner obstáculos en

---

<sup>55</sup> De los Reyes menciona como ejemplo de delegaciones que han sufrido constantes cambios de delegados por problemas de índole político a Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, y Veracruz. Véase *Ibid.*, p. 117.

<sup>56</sup> Para una exposición de la diferencia entre el proyecto de los grupos tradicionales y los reformistas véase Susan Street, *art. cit.* y Edward Weiss "La articulación de las formas de dominación patrimonial, burocrática y tecnocrática: el caso de la educación pública en México". En *Estudios Sociológicos*, V, 2, El Colegio de México, 1987.

el camino de las innovaciones; su actitud sería "acátese pero no se cuepla" y promovería la desestabilización en contra de los reformadores, para adueñarse de los nuevos ámbitos de poder institucionales: las delegaciones.

De acuerdo con Juan Prawdá, "la sorpresa y una acción simultánea a nivel nacional fueron factores fundamentales para superar resistencias al cambio"<sup>57</sup>. Sin embargo, en los hechos el procedimiento no fue lo suficientemente sorpresivo para tomar por descuido a los dirigentes sindicales, más aún se trataba de un proceso lento en razón de su complejidad. Evidentemente, lo caótico de las circunstancias hacía necesario efectuar cambios con rapidez, pero a mi juicio era necesario el uso de métodos más directos para minar el poder del grupo vanguardista. Esta circunstancia, sin embargo, se encontraba por encima de los funcionarios encargados de formular la política --los cuales actuaron con los medios a su alcance--; se requería de la voluntad presidencial para hacer esto, que por lo visto en ningún momento existió en este sexenio.

Así las cosas, los delegados --que como ya vimos se encontraban en una situación inestable y contaban con pocos elementos de negociación-- se vieron en apuros ante las presiones de la burocracia sindical; de 1979 a 1982 las delegaciones de la SEP eran tomadas por cualquier pretexto, al grado que a algunas se les calificó como "borrachas", por estar constantemente

---

<sup>57</sup> Juan Prawdá, *op. cit.*, p. 202.

tomadas<sup>58</sup>. Esto llevó a muchos delegados a buscar alianzas con los líderes, de tal forma que "... ciertas delegaciones muchas veces responden más a intereses del sindicato o sufren una desintegración interna del personal lo que impide una eficiente respuesta a las directivas centrales"<sup>59</sup>.

#### Balace de la desconcentración

Resulta pertinente preguntarse, ¿en qué medida se cumplieron los objetivos de la descentralización<sup>60</sup>? En cuanto al primero de ellos, referente a acelerar el desarrollo educativo de los estados, los logros en el sexenio fueron de gran relevancia, pero resultaría difícil decir en qué medida se pueden atribuir a la desconcentración y no a otros programas, o a aumentos y redistribuciones en el presupuesto del sector educativo. Lo que indudablemente fue un logro muy importante de la desconcentración fue el implantar sistemas que resolvieran en su mayor parte los problemas en sus lugares de origen en materia de educación básica y normal. Este proceso, sin embargo, fue mucho más lento de lo esperado originalmente; de hecho en un principio se consideró que para 1981 el programa ya estaría perfectamente consolidado<sup>61</sup>,

---

<sup>58</sup> Información obtenida en entrevista con un funcionario de la Dirección General de Personal de la SEP en el periodo estudiado.

<sup>59</sup> Susan Street, art. cit., p 257.

<sup>60</sup> Dichos objetivos se encuentran citados en la página 68.

<sup>61</sup> SEP, Programas y metas del sector educativo 1979-1982, p. 55.

pero una vez llegado dicho año aún no funcionaban en forma desconcentrada en la mayoría de las delegaciones ni el sistema de pagos, ni las funciones de almacén, compras, control de inventarios y ejercicio de presupuestos<sup>2</sup>.

En cuanto la meta de lograr una "adecuada" relación con las áreas centrales, que se traducía en que éstas prestaran apoyo técnico, elaboraran la normatividad y establecieran manuales de procedimientos que fueran de utilidad real en la operación cotidiana de las delegaciones, los objetivos no se lograron. Las direcciones generales aún sobrecargadas --y, en algunos casos, poco interesadas-- no asumieron en forma cabal sus funciones normativas y dedicaron la mayor parte de su tiempo a operar los servicios educativos en el Distrito Federal<sup>3</sup>. Así pues, las normas y manuales de procedimientos en su mayor parte eran elaborados por la Dirección General de Organización y Métodos, lo cual tenía como consecuencia una severa desvinculación con la realidad ya que, además de que esta dirección no tenía experiencia práctica sobre los asuntos con los que trataba, no se elaboraban en una forma inductiva con respecto de los problemas cotidianos de las delegaciones<sup>4</sup>; es decir, se imponían criterios centrales en vez de darse un aprendizaje institucional

---

<sup>2</sup> Véase SEP, Programas y metas del sector educativo 1981-1982. México, 1981, p. 40.

<sup>3</sup> Véase Juan Prawda, op. cit., pp. 115 y 210.

<sup>4</sup> Véase Susan Street, art. cit., pp. 252-253.

que daría como resultado mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a la organización.

Sin duda alguna, aumentó la eficacia del sistema educativo y fue posible lograr un mayor control administrativo, pero esto no necesariamente redundó en un aumento en la eficiencia, pues paradójicamente, el personal de las áreas centrales no sólo no disminuyó sino que "...aumentó más allá de límites razonables"<sup>45</sup>. Esto significa entonces que la desconcentración no tuvo el resultado esperado y que si había anteriormente duplicación de funciones ésta continuo existiendo después de dicho proceso. Así pues, no se puede decir que se hiciera más que antes con recursos humanos y materiales equivalentes sino que continuo habiendo una utilización poco eficiente de los mismos, aunque esto no se podría generalizar para todas las áreas y delegaciones.

El último objetivo, referente a lograr una mayor participación de la comunidad en el sistema de educación pública fue a mi juicio el que más lejos estuvo de cumplirse. Si bien hubo un mayor contacto de la organización con el público --lo que permitió en alguna medida atender y conocer mejor sus problemas-- esto está lejos de poder ser considerado como participación; la participación en un proceso administrativo supone que el público intervenga en alguna o algunas etapas de la toma de decisiones o, por lo menos, que éste ejecute acciones concretas sin que exista coacción. El sistema desconcentrado que se diseñó no incorporaba

---

<sup>45</sup> Juan Prada, *op. cit.*, p. 113.

en si ningún mecanismo para lograr y motivar la participación, la tendencia era hacia reforzar los mecanismos de control central pero permitiendo cierta flexibilidad y autonomía dentro de la organización. En los hechos, lo que ocurrió fue que se presentó una lucha por el poder entre los funcionarios partidarios de las innovaciones y el grupo que intentaba seguir utilizando la organización en forma patrimonial, este último grupo logró condicionar la implantación del sistema a que se respetara su forma de actuar y, más aún, en algunos casos se adueñó de las nuevas instancias de poder institucional.

Una consecuencia de la desconcentración que no se encontraba entre las metas explícitas del programa, pero que seguramente fue una consideración importante para los funcionarios que promovían este tipo de cambios fue el hecho de que sentó las bases sobre las cuales sería posible intentar el logro de una política mucho más ambiciosa: la descentralización administrativa de los servicios de educación básica y normal. Esta temprana intención descentralizadora se manifiesta claramente en las palabras de Fernando Solana, entonces Secretario de Educación:

El proceso de desconcentración ha logrado consolidarse, pero considerando sus potencialidades estamos apenas al principio. Se avizoran perspectivas para radicalizarla hasta el punto en que los gobiernos estatales asuman directamente, con el apoyo de la federación, el manejo directo de toda la educación básica. Hacia allá vamos, y habrá que llegar pronto si si hemos de continuar mejorando la calidad de la educación. Lo hecho en estos cinco años ha permitido

avances significativos hacia un sector educativo mejor organizado, más estructurado administrativamente y más eficiente; confiamos en que habremos sentado las bases para futuras acciones de descentralización.

---

66 Memorias, t. II, prólogo, p. X.

### III. 3 La descentralización educativa en el sexenio de De la Madrid

#### La situación en al que De la Madrid asume la Presidencia

El análisis la situación política en la que Miguel de la Madrid lanzó su candidatura a la Presidencia de la República, es imprescindible para entender la razón de sus tesis "renovadoras" y de las prioridades políticas --entre ellas la descentralización de la vida nacional-- en torno a las cuales habría de desarrollarse su programa de gobierno.

El sexenio de José López Portillo empezó con una acelerada actividad económica producto del aumento en las reservas probadas de petróleo, el alto precio de este combustible<sup>67</sup> y la gran accesibilidad para el gobierno mexicano de créditos internacionales. Se consideró que el petróleo podría a sacar al país del subdesarrollo en el corto plazo y el problema fundamental parecía ser la administración de la abundancia.

Durante este periodo el gasto público aumentó considerablemente al igual que la deuda externa, hubo una gran inversión y un crecimiento económico espectacular, con tasas de 8.4% en promedio entre 1978 y 1981<sup>68</sup>. Como resultado de la gran inyección de recursos en la economía y del elevado gasto público las presiones inflacionarias se hicieron sentir pronto. En la siguiente tabla se puede observar la evolución de los principales indicadores macroeconómicos del periodo:

---

<sup>67</sup> Las exportaciones de petróleo aumentaron enormemente en el gobierno de López Portillo: de 600 millones de dólares en 1976 a 14 mil millones de dólares en 1981. Véase Jaime Ros, "Mexico's stabilisation and adjustment policies (1982-1985)". En *Labour and Society*, XI-3, 1986, p. 335.

<sup>68</sup> Véase Ernesto Zedillo, "The Mexican external debt: the last decade" en Miguel Wionczek (ed.), *Politics and economics of external debt crisis. The Latin American experience*. Boulder, Westview Press, 1985, p. 305.

TABLA III  
INDICADORES ECONOMICOS BASICOS 1977-1982

Año	Aumento PIB	Inflación promedio	Aumento en inv. pública %	Aumento en inv. total %	Déficit cuenta corriente (mill. de dólares)	Prod. petróleo (miles de barriles diarios)
1977	3.4	27.2	-6.0	-6.7	1,596	981
1978	8.2	17.5	20.9	15.2	2,693	1,212
1979	9.2	18.2	17.8	20.2	4,870	1,471
1980	8.3	26.3	12.4	14.9	7,223	1,936
1981	7.9	28.0	----	14.7	12,544	2,313
1982	-.5	58.9	----	-15.9	2,684	2,748

Fuente: Ernesto Zedillo, *art. cit.*, p. 303.

El modelo de crecimiento aunque exitoso inicialmente llevó a un desequilibrio a la economía mexicana, principalmente en relación con el sector externo. La economía se estaba petrolizando con un sesgo antiexportador, que se refleja --como puede observarse en el cuadro anterior-- en los crecientes déficits de cuenta corriente a pesar de las exportaciones petroleras, debido en buena medida a la sobrevaluación del peso mexicano (durante este periodo se mantuvo fija la tasa de cambio a pesar de los altos niveles de inflación).

Los problemas de la economía se agudizaron a final del sexenio en buena medida debido a que el gobierno mexicano decidió continuar con su política de gasto expansionista ante crecientes tasas de interés en el mercado internacional y una disminución en los precios del petróleo. En 1981, cuando los principales

indicadores hacían recomendable un ajuste en la política de gasto gubernamental el gasto del sector público representó el 42.4 % del PIB, y su déficit aumentó --de un 7.4% en 1980-- a un 14.7% del producto interno bruto<sup>69</sup>. La única forma de financiar el elevado nivel de gasto público ante una notable disminución del ingreso disponible del gobierno fue el aumento en la deuda externa del sector público; así en 1981 ésta se incrementó en 19 mil millones de dólares, con lo que en ese año aumentó su proporción del PIB del 20.9% al 27.6%<sup>70</sup>.

Lo difícil de la coyuntura económica internacional y la irracionalidad de la política económica gubernamental crearon desconfianza en el sector privado, que ante un dólar subvaluado inició una generalizada fuga de divisas. López Portillo manifestó su compromiso personal de "defender como perro" la estabilidad del tipo de cambio, pero dadas las condiciones fue imposible sostenerla. El presidente intentó mantener su popularidad culpando a los "antipatrióticos sacadolares" por los problemas que estaba sufriendo la economía nacional.

Las inicialmente espléndidas relaciones entre empresarios y gobierno empezaron a deteriorarse ante las dificultades económicas del país. tal como lo señalan Carlos Arriola y Juan G. Galindo:

---

<sup>69</sup> Véase Judith Teichman,  Policymaking in Mexico: from boom to crisis. Boston, Allen & Unwin, 1988, pp. 112-113.

<sup>70</sup> Ibid.

En agosto, con el nuevo sistema cambiario, la controversia entre el gobierno y la iniciativa privada adquirió un tono mucho más severo y constituyó el preámbulo al conflicto de septiembre. La actitud del gobierno y de los empresarios durante los últimos meses del sexenio, fue la de culparse unos a otros por los problemas de la economía. La decepción de ambas partes al enfrentar la realidad económica que habían fomentado, y su necesidad de justificarse ante la opinión pública, agudizaron las tensiones entre los dos grupos y propiciaron el enfrentamiento<sup>71</sup>.

La sorpresiva nacionalización de la banca anunciada en el último informe de gobierno presidencial sólo contribuyó a empeorar las cosas, llevando a los grupos empresariales a tomar una actitud de marcada hostilidad hacia las autoridades gubernamentales<sup>72</sup>.

A fines de este sexenio existía gran descontento popular con relación a las autoridades gubernamentales, especialmente el

---

<sup>71</sup> Carlos Arriola y Juan G. Galindo, "Los empresarios y el estado en México (1976-1982)". En Foro Internacional, México, El Colegio de México, XXV-2, 1984, pp. 127-128.

<sup>72</sup> "Algunos grupos del sector privado la nacionalización de la banca como un ataque tan serio a sus intereses que sentían amenazadas sus posibilidades mismas de subsistencia en la economía mexicana. Esto los llevó a utilizar un discurso más ideológico, cuyas proposiciones rebasaban los aspectos económicos concretos. Estos grupos cuestionaban la orientación misma que el Estado daba a la economía; a su juicio, el gobierno mexicano estaba guiando sus esfuerzos a desplazar de la economía al sector privado. La participación empresarial en asuntos de política no era nueva en 1982. De hecho, la nacionalización bancaria radicalizó un proceso que se había iniciado de manera clara al comienzo del gobierno de Luis Echeverría, también entonces en medio de problemas económicos". Presidencia de la República-Unidad de la Crónica Presidencial, Las razones y las obras; crónica del sexenio 1982-1988. México, FCE, 1988, p. 20.

Presidente de la República, por varias razones: el manejo caprichoso e irracional de la economía, la devaluación, la acelerada inflación, el nepotismo, y los escandalosos abusos sobre los recursos públicos de funcionarios públicos deshonestos que fueron conocidos por todo el país. Sin duda alguna, López Portillo había perdido la confianza no sólo de los empresarios sino su credibilidad ante amplios sectores de la población, y esta pérdida de legitimidad se extendía inexorablemente al conjunto del sistema político que había permitido excesos tan ruinosos para el país. Se puede hablar, sin lugar a dudas de una crisis de legitimidad, que deterioró seriamente la figura presidencial<sup>73</sup>.

#### Las reformas legales en materia de planeación

El gobierno de Miguel de la Madrid desde un principio se caracterizó por la búsqueda de la racionalización del aparato administrativo del sector público. De la Madrid planteaba un adelgazamiento del aparato estatal a la vez que se haría una mejora cualitativa; se trataba de "hacer más con menos". Así pues se habría de proceder a reordenar las funciones estatales, mejorar la preparación técnica de los funcionarios gubernamentales y se decía que también se procedería a una

---

<sup>73</sup> Así lo sostiene Francisco Gil Vilegas, quien explica en una forma más detallada como se fue deteriorando la figura de López Portillo y se llegó a una crisis de legitimidad del sistema político prevaleciente. Véase su artículo "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo". En Foro Internacional, México, El Colegio de México, XXV-2, 1984, pp. 190-201.

renovación moral que no permitiría excesos o usos patrimoniales de los recursos públicos.

El establecimiento de un sistema nacional de planeación democrática, junto con la descentralización de la administración pública, la reestructuración del aparato paraestatal, una estricta disciplina en el ejercicio del gasto público (dirigida por la SPP y Hacienda), y la creación de una Secretaría de la Contraloría se encontraban entre las medidas más importantes de este programa de racionalización de la administración pública.

La planeación tuvo su sustento en las reformas de los artículos 25 y 26 constitucionales que establecen, respectivamente, la rectoría en materia económica, y el establecimiento de un sistema nacional de planeación así como la obligación del Poder Ejecutivo de sujetarse y elaborar un Plan Nacional de Desarrollo (PND)<sup>74</sup>.

En 1983 entró en vigor una nueva Ley de Planeación, que abrogaba la vigente desde 1930. La nueva ley tenía por objeto establecer "las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal" (artículo primero)<sup>75</sup>. Establecía la obligatoriedad del Ejecutivo de someter el PND a revisión ante el Congreso de la

---

<sup>74</sup> El texto constitucional citado es Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Porrúa, 85a. ed., 1988.

<sup>75</sup> La Ley de Planeación citada se puede encontrar en Diario Oficial de la Federación, México, 5 de enero de 1983.

Unión, y también deberían someterse a dicho plan todas las dependencias de la administración pública federal (arts. 5-10).

Además de la vertiente obligatoria para el ejecutivo federal, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, establecido por la Ley de Planeación, incluye otras tres vertientes: inductiva y concertada, con los grupos sociales o los particulares, y coordinada, con los gobiernos estatales (art. 32). Esto va estrechamente relacionado con dos de los principios básicos que deben dar sustento a la planeación según la ley, la participación democrática y el fortalecimiento del pacto federal y la promoción de la descentralización de la vida nacional.

Esta legislación sentó las bases para la creación de "sistemas estatales de planeación democrática" que permitirían la vinculación y coordinación de la planeación estatal y nacional, por medio de los Comités Estatales de Planeación del Desarrollo (COPLADE)<sup>76</sup>. Esta coordinación intergubernamental permitiría el establecimiento de convenios entre las dependencias federales y los gobiernos estatales con el objeto de descentralizar funciones y servicios administrados por el Gobierno Federal.

#### La descentralización en el programa de gobierno de De la Madrid

Durante su campaña como candidato a la presidencia de la República Miguel de la Madrid formuló siete tesis referentes a su programa de acción política para combatir los más importantes

---

<sup>76</sup> Véase el Convenio Único de Desarrollo entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, en Diario Oficial de la Federación, México, 6 de abril de 1983, p. 7.

problemas de México; una de ellas era la referente a la descentralización de la vida nacional<sup>77</sup>.

La descentralización se entendía como una manera de responder a los problemas nacionales impulsando un desarrollo económico regional más equilibrado y armónico, a la vez que propiciando una sociedad más igualitaria, democrática y participativa. Era en suma uno de los elementos centrales dentro del discurso del candidato a la Presidencia de la República para responder a la crisis de legitimidad que enfrentaban el sistema político y la figura presidencial:

"Necesitamos ahora, para cumplir los fines de la democratización, los fines de la sociedad igualitaria y los fines de la renovación moral: para un desarrollo más firme y más enraizado en todo el territorio. descentralizar la vida nacional<sup>78</sup>.

Los efectos negativos de la centralización preocupaban a De la Madrid en todos sus aspectos: en lo económico, consideraba que la centralización excesiva había llevado al país a la desigualdad e ineficiencia<sup>79</sup>; en el ámbito político se le veía como conducto

---

<sup>77</sup> Véase Ulises Beltrán y Santiago Portilla, "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)" en Blanca Torres (comp.), *op. cit.*, p. 91.

<sup>78</sup> Miguel de la Madrid, *Pensamiento político*, vol. IV, México, PRI-Coordinación General de Documentación y Análisis, 1982, p. 158.

<sup>79</sup> "la excesiva centralización se había transformado en freno para el desarrollo; en fuente de ineficiencia y desigualdad; en factor limitante de la vida nacional en su conjunto..." Miguel de la Madrid en la Presentación de SPP-Dirección General de Programación y Presupuesto Regional, (continued...)

de decisiones arbitrarias y despóticas<sup>80</sup>; en la esfera administrativa, se consideraba que la centralización produce retraso e inadecuación en las decisiones por lo que se afecta la eficiencia general de las organizaciones públicas.

La descentralización para De la Madrid debería abarcar prácticamente todos los aspectos de la vida social<sup>81</sup> y todos los posibles significados semánticos del término aplicables a las ciencias sociales; significaba: fortalecer el federalismo y los gobiernos locales; desconcentrar la población y el empleo de las grandes urbes; aumentar la participación de la población en los programas de gobierno; transferir responsabilidades en programas de administración de servicios a los gobiernos estatales y

---

79(...continued)

Desarrollo nacional y descentralización de la vida nacional: experiencias de cambio estructural 1983-1988. México, SPP, 1988, p. 5.

<sup>80</sup> "El país ha llegado a un grado de centralismo que se ha constituido en un obstáculo serio y grave para el tipo de desarrollo que todos deseamos. Está impidiendo un desarrollo democrático, porque el centralismo favorece el autoritarismo y arbitrariedad, porque no es posible en un país de cerca de 72 millones de habitantes, con la densidad, la complejidad y la diversidad que ha alcanzado México, que pretendamos seguir manejando esquemas centralizados en la conducción del desarrollo". Miguel de la Madrid, Pensamiento político, v. III, p. 98.

<sup>81</sup> "... Y desde luego que la descentralización no sólo debe abarcar aspectos políticos y administrativos. Es cierto que estos aspectos jalonan los otros, pero lo que queremos es una descentralización general del desarrollo del país: descentralización económica, descentralización social, descentralización cultural. Para hacer un país fuerte tenemos que fortalecer más el desarrollo regional y tener una distribución de nuestro desarrollo, partiendo de una mejor distribución de nuestra población en los diversos puntos de la República". Miguel de la Madrid, pensamiento político, v. III, p. 103.

mejorar la coordinación entre la federación y éstos; reubicar organismos, empresas y unidades administrativas fuera del Distrito Federal; y, desarrollar regiones marginadas o deprimidas<sup>82</sup>.

Cada una de estas acciones tenía una razón de ser; respondían a problemas concretos de gran importancia, pero, resulta pertinente preguntar, ¿por qué agrupar en un sólo programa acciones tan diversas, cuyas causas en muchos aspectos no tienen ninguna relación?

Una hipótesis que podría responder a esto es que De la Madrid y sus asesores consideraban que al descentralizar se desarrollarían las capacidades decisorias de los estados, lo que permitiría tratar y revertir los problemas ocasionados por la excesiva centralización en las áreas descritas. Tal como lo señalan Beltrán y Portilla, el significado más amplio de la descentralización era precisamente fortalecer las instituciones de poder local señaladas en la Constitución:

En su sentido más amplio, descentralización equivale a fortalecer el carácter federal de las relaciones entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal... En este sentido, descentralización es el fortalecimiento de estados y municipios<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Véase SPP, *Descentralización*. México, FCE, (Cuadernos de Renovación Nacional, num. 2), 1988, p. 23.

<sup>83</sup> Ulises Beltrán y Santiago Portilla, *art. cit.*, p. 92.

Esto parece bastante razonable puesto que para que un sistema administrativo funcione exitosamente es imprescindible que exista una articulación con las instituciones del régimen político vigente, lo cual le otorga viabilidad política; la descentralización administrativa sólo puede tener éxito si está vinculada al fortalecimiento de la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

De hecho, uno de los elementos clave en todo el proceso descentralizador fue la reforma del artículo 115 constitucional, que aumentó los recursos y facultades de los gobiernos municipales, al señalar los servicios mínimos que deberían tener a su cargo los municipios<sup>84</sup> y darles autonomía en el manejo del presupuesto y fuentes de ingreso propias (fracción IV). Por otra parte se reiteró la personalidad jurídica a los municipios y se otorgaron facultades para establecer convenios de coordinación con los estados para asumir servicios correspondientes a éstos últimos o al Gobierno Federal (fracciones II y X), con lo que, jurídicamente se establecieron bases que permiten pensar en una descentralización de servicios federales a la esfera municipal, y ciertamente aumentaron la capacidad de acción de "la base de organización política y administrativa"<sup>85</sup> del Estado mexicano: el municipio libre.

---

<sup>84</sup> Se trata de los servicios públicos de: alcantarillado y agua potable; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y, los demás que determinen las legislaturas locales según las condiciones de cada municipio (fracción III).

<sup>85</sup> Párrafo primero del artículo 115 constitucional.

Otro elemento de gran importancia en esta estrategia dirigida a ampliar las capacidades de los gobiernos locales eran los Convenios Unicos de Desarrollo, definidos como "...el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, por medio del cual los ejecutivos federal y estatales establecen compromisos sobre acciones de competencia concurrente y de interés común"<sup>86</sup>.

Estos convenios --cuyo funcionamiento examinaremos con más detalle en el capítulo próximo-- eran esencialmente utilizados para asignar recursos financieros a los gobiernos estatales con el objeto de efectuar obras en las que tuviera alguna injerencia la federación. Se consideró que este mecanismo de coordinación intergubernamental podría ser la vía para canalizar los recursos necesarios para la descentralización de los servicios de educación y salud.

Si aceptamos esta hipótesis de que el fortalecimiento del federalismo era lo primordial en el programa de descentralización de Miguel de la Madrid, aun quedan algunas interrogantes por resolver: ¿por qué el tema de la descentralización --que nunca había emergido como elemento de primordial importancia en una campaña presidencial-- cobró auge en una forma tan decisiva y rápida? y , de la misma forma, ¿por qué el desarrollo de un nuevo federalismo emergió como un objetivo político inaplazable y esencial para el nuevo gobierno?

---

<sup>86</sup> Maria del Carmen Pardo, "La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo", en Blanca Torres, *op. cit.*, P. 126.

La respuesta a mi juicio puede encontrarse en la necesidad de encontrar nuevas formas de relación entre Estado y sociedad que permitieran al sistema político recobrar legitimidad después de la severa crisis política que se sucitó a fines del sexenio de José López Portillo.

#### La descentralización educativa

En su discurso de toma de posesión el Presidente Miguel de la Madrid expresó la decisión de impulsar la descentralización de la educación pública como un objetivo prioritario de su gobierno y definió su proyecto al respecto:

Impulsaremos la descentralización de la vida nacional. Es importante concebir la vitalidad de la República con la cabal participación de las entidades federativas, en la definición y ejecución de las tareas que exige el desarrollo nacional. Lucharemos contra el centralismo que agobia e inhibe energía y acciones profundas.

Haciendo mío un reclamo nacional he decidido promover la transferencia a los gobiernos locales de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal que la federación imparte en todo el país, así como los recursos financieros correspondientes.

Fundadas razones de orden pedagógico, académico y administrativo, aconsejan volver hoy al esquema educativo original de la Constitución de 1917, en el cual la responsabilidad de la enseñanza básica correspondía a los gobiernos locales y municipales. La federación conservará las funciones rectoras y de evaluación que ejercerá a través de la Secretaría de Educación Pública. Los derechos laborales del

magisterio y su autonomía sindical serán respetadas escrupulosamente<sup>87</sup>.

Así pues, se buscaba una auténtica descentralización, tal como se definió anteriormente en este trabajo, pues la intención era transferir la responsabilidad de la administración del sistema y el manejo de los recursos a los gobiernos estatales. La transferencia de los servicios educativos era un objetivo bien definido y un elemento clave dentro del programa de gobierno en materia educativa tal como lo señala su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo<sup>88</sup>.

Un elemento importante de esta descentralización sería desde luego la transferencia de recursos financieros a las entidades federativas<sup>89</sup>. Más adelante veremos como se llevó esto a cabo.

Es relevante preguntar, ¿cuáles eran las razones particulares para descentralizar el área educativa? Esta son de dos índoles: administrativo y político.

La descentralización en este periodo parte del hecho de que existía una centralización exagerada en el sistema educativo<sup>90</sup>.

<sup>87</sup> Julio Camelo Martínez et al, La educación y el municipio. México, Centro de Estudios de Administración Municipal-INAP, (Cuadernos Municipales num. 2), 1988, pp. 17-18.

<sup>88</sup> Véase Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo. México, SPP, 1983, pp. 234-235.

<sup>89</sup> Véase Ibid.

<sup>90</sup> A fines de 1982 el 70% de la demanda en educación básica era cubierta por la federación, mientras que los estados y los particulares atendían respectivamente tan solo el 20.1% y el 9.8%. Además había 4.2 maestros federales por cada maestro estatal. Véase Yolanda de los Reyes (1988), art. cit., pp. 120-121.

El descentralizar era (y sigue siendo) de gran importancia, pues dada la enormidad del aparato burocrático, una administración centralizada resultaba sumamente lenta e ineficaz para resolver problemas que salieran de la rutina organizacional, ya que los funcionarios encargados de atenderlos en el centro de decisiones no podían conocer la situación de cada localidad, no siempre tenían interés en estos problemas y estaban sobrecargados de trabajo. Los sistemas de información de la organización eran muy deficientes a causa de la excesiva centralización, lo que facilitaba las irregularidades y el uso patrimonial de los recursos públicos; esto también conllevaba a una asignación de recursos ineficiente y la planeación se veía severamente limitada y con frecuencia resultaba poco realista. En general el sistema era poco flexible para adecuarse a las necesidades particulares de cada entidad.

Es evidente que en el proyecto de De la Madrid subyacía la idea de que la descentralización propiciaría mayor participación y democracia puesto que se consideraba la centralización ahoga la energía y desincentiva la participación popular. El elemento de la legitimidad política era una consideración sumamente importante para descentralizar<sup>91</sup>. No cabe duda que el esquema de

---

<sup>91</sup> José Angel Pescador y Carlos Alberto Torres manejan una tesis muy interesante al respecto: que la descentralización educativa se formó como una ideología tecnocrática dirigida a restaurar la erosionada legitimidad del Estado. Supuestos típicos apreciables de esta ideología tecnocrática son que: la educación —y la descentralización de la misma— podrán por lo tanto contribuir decisivamente a solucionar los problemas del desarrollo; el cambio social se puede producir por medio de la (continued...)

continuar centralizando las funciones del Estado resultaba poco legítimo pues se le veía (y se le sigue viendo) como conducto de decisiones despoticas, que no redundan en los beneficios deseables para las distintas comunidades.

#### Descripción del programa y las acciones tomadas

Dentro del Programa Nacional de Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, se estableció como uno de los objetivos prioritarios el descentralizar la educación básica y normal. En él se hacía referencia al conjunto de programas que orientarían la política educativa. Entre ellos se encontraba el Programa de Descentralización de la Educación Básica y Normal, que tenía como metas: completar el proceso de descentralización de la educación básica y normal y definir los contenidos educativos regionales; y, consolidar la función normativa de la federación en materia educativa con un esquema de operación descentralizada<sup>92</sup>.

Formalmente --señala una publicación de la Presidencia de la República--, la descentralización educativa se inició el 8 de agosto de 1983, con la publicación de un decreto presidencial en el que se ordenaba transferir en el mediano plazo la

---

<sup>91</sup>(...continued)  
planificación social y la administración; y, "los únicos límites para cambiar una sociedad (o en términos más modestos, el sistema educativo mismo), se fundan en factores tales como una base insuficiente de recursos, un nivel inapropiado de conocimientos, o carencia de los planificadores y administradores de la educación adecuadamente capacitados". op. cit., p. 71. Véanse las páginas 70-75.

<sup>92</sup> Véase Julio Camelo et al, op. cit., pp. 29-31.

responsabilidad de la educación básica a los gobiernos de los estados. A partir de ese momento, se constituyó un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa en cada estado, el cual estaba integrado por el gobernador, el responsable del área en la entidad, representantes del Gobierno Federal y un representante del SNTE por cada sección del mismo acreditada en el estado. La función de los comités sería adecuar este proceso de descentralización a las características de cada entidad. El decreto creó también la Coordinación General para la Descentralización Educativa en la SEP. Simultáneamente, las delegaciones de la SEP en los estados se transformaron en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar. La tarea era enorme: el sistema federal de educación básica que se descentralizaría estaba formado por casi 100,000 escuelas, 525,000 maestros y 15 millones de alumnos<sup>93</sup>.

El proceso de implementación aparentemente sería flexible y se llevaría a cabo consultando a los principales actores. El Ejecutivo Federal, según lo señala el decreto mencionado, propondría a los gobernadores de los estados la celebración de acuerdos de coordinación en materia educativa en el marco de los convenios únicos de desarrollo.

Las premisas o criterios fundamentales en que se fundamentaría la instrumentación de la descentralización serían dos: la cooperación y corresponsabilidad de los gobiernos estatales y municipales y el pleno respeto a las garantías y derechos del magisterio nacional<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Unidad de la Crónica Presidencial, *op. cit.*, p. 26.

<sup>94</sup> Véase Julio Camelo, *op. cit.*, p. 30.

Este proceso en realidad, más que a la existencia de un plan flexible, se debía a la carencia de un conjunto coherente de medidas que tuviera como resultado probable el logro de una descentralización efectiva. Hacía falta una estrategia que permitiera tratar con los principales obstáculos previsibles. Así pues se trató básicamente de una planeación de carácter normativo<sup>5</sup>, en la cual se partía del supuesto de que, mediante el establecimiento de los objetivos y los criterios generales para lograrlos (la coordinación con los gobiernos estatales y la negociación con los líderes sindicales), sería posible efectuar la descentralización educativa.

Pocos meses después de la firma del mencionado decreto se instalaron los comités consultivos en los estados y se llevaron a cabo las consultas con el magisterio. En el decreto del Ejecutivo publicado el 20 de Marzo de 1984 --que establecía los lineamientos a los cuales se sujetarían las acciones en materia de descentralización de la educación pública-- es posible apreciar que la descentralización carecía de viabilidad, pues en el se establecía que "los trabajadores de la educación conservarían su relación laboral con la SEP"<sup>6</sup>. El decreto establecía que se crearían Consejos Estatales de Educación

---

<sup>5</sup> "Lo normativo se refiere... a una norma que debe ser cumplida y que ha sido fijada por diferenciación entre lo necesario y la realidad, dentro de un marco de lo razonablemente posible". Carlos Matus, *op. cit.*, p. 6. La planificación normativa, de acuerdo con el citado autor se caracteriza por que establece la direccionalidad de una política pero no señala los pasos que habrá que seguir para darle viabilidad.

Julio Camelo *et al*, *op. cit.*, p. 36.

Pública y Direcciones Estatales de Servicios Coordinados de Educación Pública, las cuales sustituirían a las antiguas delegaciones y a las unidades administrativas que las habían reemplazado, y se encargarían de administrar simultáneamente los servicios educativos federales y estatales<sup>97</sup>.

El acta de defunción de la descentralización educativa fue expedida pocos meses después con la firma (en Septiembre) del Acuerdo de Coordinación para el Establecimiento del Consejo Estatal de Educación Pública y los Servicios Coordinados de Educación Pública en cada Estado, el cual, en su Clausula segunda, incisos II y III señalaba lo siguiente:

La SEP continuará ejerciendo sus facultades en lo referente a la formulación de planes y programas para toda la República, así como las relativas al control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional;

Los servicios federales de Educación Básica y Normal mantendrán su presente régimen jurídico y administrativo%.

De acuerdo con estipulado en el decreto del 20 de marzo, en 1984 se firmaron 23 acuerdos de coordinación entre las autoridades federales y los diversos estados, y en 1985 se firmaron los nueve restantes<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> Véase Unidad de la Crónica Presidencial, *op. cit.*, p. 66.

<sup>98</sup> Véase Julio Camelo *et al*, *op. cit.*, p. 37.

<sup>99</sup> Véase Unidad de la Crónica Presidencial, *op. cit.*, pp. 66-67.

Estos acuerdos establecían un sistema de coordinación, no de descentralización, en el cual los servicios de educación estatales y federales serían administrados por un solo funcionario nombrado en forma conjunta por la SEP y el gobierno del estado. Las nuevas unidades administrativas deberían respetar la normatividad de cada orden de gobierno, precisar el origen y monto de los recursos que se aplicarían a diversos rubros, y rendir cuentas por el uso de estos a la instancia correspondiente. Además, cualquier cambio en los sistemas administrativos requeriría el consentimiento expreso de ambas partes. De hecho el único ámbito en el que se permitió la unificación era en lo relacionado con la evaluación, acreditación y certificación de estudios<sup>100</sup>.

En resumidas cuentas, estos acuerdos crearon dos sistemas paralelos, que funcionaban en forma distinta e independiente, pero subordinados a una misma autoridad inmediata. Por lo tanto, las autoridades estatales no tenían autonomía en la administración de los sistemas educativos existentes en sus estados<sup>101</sup>. El funcionamiento del sistema administrativo se complejizó enormemente pues de los servicios coordinados deberían responder a autoridades distintas y operar dos sistemas

---

<sup>100</sup> Véase Yolanda de los Reyes (1988), art. cit., pp. 131-132.

<sup>101</sup> El hecho de que el Gobierno Federal transfiriera ciertos bienes y recursos del sector educativo a los estados genera la apariencia de que estos tienen una gran autonomía, pero estos tan sólo les fueron prestados; como señala De los Reyes, "dados en administración". Véase Ibid.

administrativos con lógicas y normas distintas. Existe el riesgo de que esta complejidad provoque que las unidades administrativas se embrollen y acaban virtualmente paralizadas al tener que atender señales y reclamos distintos, e incluso contradictorios.

El fracaso rotundo de la política descentralizadora fue reconocido implícitamente por la propia SEP con la formulación en Noviembre de 1985 del Programa de Activación del Proceso de Descentralización Educativa, uno de cuyos objetivos --a dos años de iniciado el proceso de descentralización-- era la concientización y sensibilización de los beneficios de descentralizar<sup>102</sup>.

Una vez terminado el sexenio de Miguel de la Madrid, el porcentaje de alumnos atendidos por el sistema federal de educación pública, en relación a los sistemas estatales, era abrumadoramente mayor en los niveles de preprimaria, primaria y secundaria y bastante importante en la educación normal. Así se observa en la tabla IV:

#### El gran obstáculo: el sindicato

Dado que la descentralización daría en los hechos mayor autonomía de acción a las secciones sindicales y podía incluso poner en peligro la unidad de la organización sindical, el grupo vanguardista llegó a temer por su propia existencia en el poder:

Desde que se anunció la iniciativa del presidente De la Madrid --afirma Regina Cortina-- se discutió mucho que si se descentralizaba la educación, el

---

<sup>102</sup> Véase Julio Camelo *et al*, *op. cit.*, pp. 45-46.

T A B L A      I V

ESTADÍSTICA EDUCATIVA DE 1988-1989												
Concepto y control Ciclo Educativo	ALUMNOS (Miles)				MAESTROS				ESCUELAS			
	TOTAL	FED.	EST.y(o) AUT.	PART.	TOTAL	FED.	EST.y(o) AUT.	PART.	TOTAL	FED.	EST.y(o) AUT.	PART.
PREESCOLAR ABSOLUTO %	2 668.6 100	1 961.5 74	516.8 19	190.3 7	96 550 100	72 552 75	16 452 17	7 546 8	43 210 100	34 084 80	6 599 15	2 527 5
PRIMARIA ABSOLUTO %	14 656.4 100	10 550.1 72	3 271.6 22	834.7 6	468 044 100	343 174 74	100 116 21	24 754 5	81 346 100	65 045 80	13 011 16	3 290 4
CAP./TRAB. ABSOLUTO %	439.9 100	107.9 25	43.0 10	289.0 65	21 303 100	3 591 17	1 919 9	15 793 74	3 055 100	388 13	234 8	2 433 79
SECUNDARIA ABSOLUTO %	4 355.3 100	3 067.6 70	940.2 22	347.5 8	233 784 100	148 820 64	56 306 24	28 658 12	18 516 100	8 681 47	7 575 41	2 260 12
PROF. MEDIA ABSOLUTO %	427.7 100	217.2 51	61.8 14	148.7 35	36 458 100	20 341 56	4 797 13	11 320 31	1 768 100	637 36	138 8	993 56
BACH. ABSOLUTO %	1 642.8 100	544.9 33	738.4 45	359.5 22	105.603 100	34 625 33	40 658 38	30 320 29	4 064 100	1 095 27	1 229 30	1 740 43
LIC. EN NORM. ABSOLUTO %	126.7 100	27.7 22	56.6 44	42.4 34	12 806 100	3 825 30	5 628 44	3 353 26	475 100	127 27	193 41	155 32
SUPERIOR ABSOLUTO %	1 130.2 100	168.6 15	780.2 69	181.4 16	115 675 100	20 185 18	73 182 63	22 308 19	1 524 100	217 14	825 54	482 32
TOTAL ABSOLUTO %	25 447.6 100	16 645.5 65	6 408.6 25	2 393.5 10	109 223 100	647 113 60	299 058 27	144 052 13	153 958 100	110 274 72	29 804 19	13 880 9

FUENTE: SPP, Compendio estadístico por entidad federativa 1989. México, 1989.

sindicato también debería dividirse. Como lo expresaron los líderes sindicales en su congreso nacional de 1983, la idea de descentralización es la crisis más seria a que jamás se haya enfrentado el SNTE. Desde su punto de vista, afecta directamente las funciones y el poder sindical<sup>103</sup>.

La situación era potencialmente problemática desde el principio: el grupo vanguardista que mantenía ferreamente el control sobre la organización a nivel nacional, era, por naturaleza, un fuerte opositor de la descentralización y podía llevar a cabo movilizaciones magisteriales y obstaculizar el funcionamiento de los nuevos sistemas haciendo aun más difícil el ponerlos en práctica, e incluso, si sentía amenazada su supervivencia en el poder, paralizar el sistema de educación pública básica<sup>104</sup>.

Habría entonces que esperar la máxima demora; la cual -- de acuerdo con Wildavsky y Pressman-- "... ocurre cuando un participante tiene una posición decididamente negativa. Dependiendo del monto de recursos a su disposición, intentará

---

<sup>103</sup> Regina Cortina, "La vida profesional del maestro mexicano y su sindicato". En Estudios Sociológicos, México, El Colegio de México, VII-19, ene-abril, 1989, p. 101.

<sup>104</sup> Esta última medida sería extremadamente arriesgada, pues, podía llevar a que el Presidente decidiera eliminar al liderazgo sindical prevaeciente utilizando todo su poder, tal como lo pudimos observar en el siguiente sexenio con el derrumbamiento del domino de Joaquin Hernández Galicia La Quina en le SRTPRM; sin embargo, dada la stiuación política era posible que el titular del Ejecutivo optara por la conciliación con el sindicato, en cuyo caso la política educativa quedaría completamente a su merced. En todo caso de llegar a una posición tan radical es claro que este grupo tendría mucho que perder en relación a lo que podría ganar.

bloquear el programa a menos que se hagan concesiones en lo básico. Este tipo de participante es capaz de llevar la máxima demora a una derrota permanente"<sup>105</sup>.

De hecho el problema político-sindical, aunque no el único sí sería el obstáculo más visible y contundente al que se enfrentaría la política de descentralización, al tal grado que acabaría por detenerla completamente. El anuncio de la descentralización educativa inicialmente trajo consigo la oposición abierta del sindicato, con lo que aumentaron naturalmente los conflictos entre la SEP y el SNTE, como puede observarse en la siguiente declaración:

... en el caso de la descentralización ha ido aumentando la inquietud en todo el magisterio nacional porque en su oportunidad conocieron de nuestra parte la buena fe y disposición para intervenir en tan importante cambio administrativo en la educación. Sin embargo, las actividades unilaterales que se han realizado en este sentido por parte de la Secretaría de Educación Pública, son directrices contrarias al compromiso que el señor Presidente de la República ha tenido con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, por lo que solicitamos la suspensión inmediata de dichas acciones hasta que la Comisión SEP-SNTE cumpla con la responsabilidad para la que fue creada<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> Aaron Wildavsky, loc. cit. (Trad. del autor).

<sup>106</sup> Memorandum de la Secretaría General del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, enviado al entonces Secretario de Educación, Jesús Reyes Heróles, el 23 de febrero de 1983, pp. 1-2; citado en José Angel Pescador y Carlos Alberto Torres, op. cit., p. 46.

Antes de que hubiera algún avance sustantivo en la descentralización murio Jesús Reyes Heróles, Secretario de Educación Pública y encargado inicial de impulsar esta política. Con el nuevo titular, Miguel González Avelar, no solo hubo un cambio en los puestos directivos, sino que cambió radicalmente la actitud de la secretaria con respecto al SNTE, tal como lo señala Alberto Arnaut:

El SNTE mejora su posición frente a la SEP también debido al estilo personal del nuevo secretario del ramo. El secretario Reyes Heróles, aunque sabía ceder en su oportunidad era mucho más activo y enérgico en su relación con los dirigentes sindicales. González Avelar, en cambio, mucho más cauto y conciliador, desde el comienzo se mostró dispuesto a mejorar su relación entre la SEP y el SNTE, aunque para esto tuviera que congelar los principales frentes de la política educativa del sexenio. Los dirigentes sindicales se percataron de el cambio y así lo expresaron: González Avelar --dijeron-- restableció la cordialidad entre la SEP y el SNTE e inició una etapa de mayor respeto entre ambos organismos<sup>107</sup>.

Este cambio de actitud significó que la descentralización quedara completamente relegada como propósito real en la agenda educativa y se fueron introduciendo los cambios al programa de descentralización que lo llevaron a ser tan sólo "...un pequeño incremento en la dispersión selectiva de las tareas

---

<sup>107</sup> Alberto Arnaut, "Notas para el estudio de la descentralización educativa", México, Documento de trabajo CIDE, 1990, pp. 7-8.

administrativas que habían comenzado a mediados de los setenta"<sup>108</sup>. Es decir, de acuerdo con la tipología anteriormente establecida en este trabajo, únicamente se llevó a cabo un tímida desconcentración, pero lo peor es que ni siquiera se logró obtener un mayor control sobre la organización puesto que los dirigentes sindicales se apropiaron de muchos de los ámbitos locales de poder en la SEP:

Los nuevos titulares [de las unidades de servicios coordinados de educación] ... son en su mayoría maestros de educación primaria, con poca o nula experiencia en cargos administrativos. En algunos casos ha contado más su militancia dentro del SNTE, que su capacidad<sup>109</sup>.

Evidentemente para que el Ejecutivo descentralizara era necesario que se acabara con el predominio de Vanguardia Revolucionaria en el SNTE. Es pertinente por lo tanto preguntar, ¿a qué se debió que las autoridades gubernamentales no llevarán a cabo una estrategia política dirigida a acabar con el liderazgo vanguardista: fue por falta de visión, temor o indiferencia? Para responder a esto es pertinente movernos a un plano más general y

---

<sup>108</sup> Regina Cortina, loc. cit.

<sup>109</sup> Yolanda de los Reyes (1988), art. cit., p. 135. Eduard Weiss señala también que el grupo dominante en el SNTE se apodero de gran parte de estas unidades administrativas, véase art. cit., p. 275. Alberto Arnaut llega incluso a dar un porcentaje; afirma que "al término del sexenio 1982-1988 se estimaba que alrededor de un 40% de las delegaciones estaban en manos de personal del sindicato". Véase "Notas para la descentralización...", p. 18.

analizar la situación y la política económica durante el gobierno del Presidente de la Madrid y su programa de austeridad.

El programa de austeridad de De la Madrid

Cuando Miguel de la Madrid asumió el poder, la situación económica y financiera del país era verdaderamente caótica, tal como lo señala Esperanza Durán:

El nuevo presidente se enfrentaba con la nada envidiable tarea de poner orden en una situación económica y financiera en ruinas. La tasa de crecimiento de la economía había sido negativa en 1982 (-0.5%); la inflación se encontraba en una tasa anual de aproximadamente 100%; el déficit del sector público era 18.5% del PIB y México enfrentaba el pago de 23 mil millones de dólares de deuda de corto y largo plazo del sector público para fines de 1984<sup>110</sup>.

El nuevo gobierno estaba comprometido de antemano a un programa económico de austeridad, por un convenio firmado con el Fondo Monetario Internacional en el último mes del sexenio de López Portillo. En éste se establecía que el déficit del sector público mexicano debería disminuir a 8.5% del PIB en 1983 y 5.5 y 3.5% para 1984 y 1985 respectivamente<sup>111</sup>, lo cual dada la magnitud del servicio de la deuda externa significaba hacer recortes draconianos en el gasto público.

---

<sup>110</sup> Esperanza Durán, "México: economic realism and political efficiency". En World Today, Vol. 41 (1985), p. 96. (Traducción del autor).

<sup>111</sup> Véase Nora Hamilton, "State-class alliances and conflicts: issues and actors in the Mexican economic crisis". En Latin American Perspectives, num. 43, XI-4, 1984, p. 22.

Las posibilidades de acción del gobierno eran sumamente limitadas por la escasez de recursos, lo abrumador de los pagos de la deuda externa y la necesidad de restaurar la confianza de los inversionistas privados con objeto de reiniciar el crecimiento económico. Por lo tanto no es de extrañar que la prioridad de De la Madrid (que era además un hombre con ideas conservadoras en el terreno económico) fuera la reordenación económica con base en la austeridad y el realismo<sup>112</sup>.

Era claro que estas políticas habrían de tener un alto costo social pues sería necesario eliminar subsidios y disminuir el gasto corriente y de inversión del sector público<sup>113</sup>, lo cual se reflejó en cancelación de muchos programas<sup>114</sup>, la venta y liquidación de empresas paraestatales<sup>115</sup> y los recortes de

---

<sup>112</sup> Para una descripción detallada de las políticas económicas durante el periodo de Miguel de la Madrid véase Teresita Escotto, Structural adjustment in Mexico during the 1980's: a lost decade? Tesis de Maestría, Dalhousie University, 1990.

<sup>113</sup> Según Jaime Ros éste fue uno de los elementos que contribuyó a que se desatara una recesión en 1983 debido a la complementariedad entre la inversión pública y la inversión privada. Véase art. cit., p. 344.

<sup>114</sup> Es notable por ejemplo la desaparición casi completa del COPLAMAR, que se dedicaba a realizar obras de beneficio social para personas marginadas, con lo que atenuaba en alguna medida la miseria. También se quitaron los subsidios a productos de consumo popular: un caso muy tangible de esto es el del subsidio a la tortilla, elemento básico en la dieta cotidiana de la mayoría de la población.

<sup>115</sup> Entre 1983 y 1985 se desincorporaron 455 empresas paraestatales, quedando para fines de este último año 700 de las 1155 que eran propiedad estatal en 1982. Véase Unidad de la Crónica Presidencial, op. cit., p. 30. Para septiembre de 1988 se habían desincorporado 529 empresas públicas de un total de 772 procesos de desincorporación autorizados. Véase el cuadro 5 de  
(continued...)

personal en las dependencias federales, que contribuirían a agravar el creciente desempleo<sup>116</sup>.

Adicionalmente, el combate a la inflación, punto clave del programa económico de la nueva administración, tendría que estar basado en la contención salarial, así lo señalan las publicaciones de la Presidencia de la República:

De esta manera, tanto por una política económica general de control a la inflación, como por una estrategia de protección de las fuentes de trabajo, las perspectivas inmediatas [al inicio del sexenio] eran que continuaría la reducción del poder adquisitivo de los trabajadores, lo que presagiaba una mayor tensión en las negociaciones salariales y en las relaciones laborales en general. Estas circunstancias comprometían al gobierno a procurar activamente una negociación institucional conciliatoria y a buscar paliativos a la inminente disminución del ingreso<sup>117</sup>.

Así durante el gobierno de De la Madrid los niveles de vida de los grupos asalariados se deterioraron, aumentó el desempleo y

---

115(...continued)

Jorge Tamayo, "La racionalización del sector empresas públicas". En Revista de Administración Pública. Mexico, INAF, num. 73, 1989, p. 59.

116 De acuerdo con Wayne Cornelius, en 1982 la mitad de la fuerza laboral (20 millones de personas) estaba desempleada o subempleada a principios del sexenio, y no cabe duda que esta cifra continuó aumentando. Véase su artículo "The political economy of Mexico under De la Madrid: austerity, routinized crisis and nascent recovery". En Mexican Studies, University of California Press, Berkeley, v.1, num. 1, 1985, p. 85.

117 Unidad de la Crónica Presidencial, op. cit., p. 54.

empeoró la distribución del ingreso<sup>118</sup>. En la siguiente tabla se puede observar, junto con otras variables macroeconómicas, el deterioro que sufrieron los salarios reales durante este periodo:

TABLA V  
INDICADORES MACROECONOMICOS 1982-1987

Año	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Tasa de crecimiento del PIB (%)	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-4.0	1.0
Inflación anual	98.8	80.8	59.2	63.7	105.7	143.6
Salarios (1980=100)	92.7	76.6	72.3	71.1	64.9	55.9
Intereses deuda externa (% exportaciones)	47.2	37.5	39.0	36.0	37.9	27.9
Déficit fiscal (% del PIB)	17.7	8.9	8.7	10.0	16.3	---
Cuenta corriente (miles de mill. de dólares)	-6.2	5.3	4.2	1.2	-1.3	---

Véase Robert Kaufman, "Economic orthodoxy and political change in Mexico: The stabilization and adjustment policies of the de la Madrid Administration", en Barbara Stallings y Robert Kaufman (eds.), *Debt and democracy in Latin America*. Boulder, Westview Press, 1989, P. 117.

Naturalmente el programa de austeridad causó descontento popular y prueba de ello son los resultados de las elecciones presidenciales, donde el candidato del PRI --Carlos Salinas de Gortari-- obtuvo una votación apenas superior al 50%, inferior a

<sup>118</sup> Aunque no existen estudios detallados al respecto, es evidente que se hizo más inequitativa la distribución del ingreso en este periodo. La proporción del ingreso nacional que representaban los salarios disminuyó de 35.9% en 1982 a 26.6% en 1987. Véase Kevin Middlebrook, "Organised labour's response to economic crisis in Mexico". En *Journal of Latin American Studies*, vol. 21, num. 2, Mayo de 1989, p. 199.

la de cualquier otro candidato presidencial de dicho partido<sup>19</sup>. Sin embargo, es de llamar la atención el hecho de que no haya habido movilizaciones masivas que atentaran contra la estabilidad del sistema político u obstaculizaran seriamente la implementación de la política económica gubernamental. Esto en buena medida se puede atribuir a la capacidad de control de las organizaciones afiliadas al PRI<sup>20</sup>:

..los decisores gubernamentales en México --afirma Robert Kaufman-- estaban aislados en gran medida de las presiones populares por el control del aparato del partido dominante y la burocracia ejecutiva. Durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, este aislamiento permitió a los tecnócratas conservadores ejecutar una estrategia de colaboración con los deudores externos y políticas económicas domésticas comparativamente conservadoras. Al mismo tiempo, debido

---

Por supuesto, no se puede atribuir este resultado exclusivamente a la crisis económica de este periodo, pues el sistema político ya había presentado razgos de anquilosamiento desde décadas atrás; empero, esto nunca se había manifestado en forma tan inmediata en el ámbito electoral, por lo que, en un régimen cuya base de legitimidad ha estado estrechamente ligada a la promoción del desarrollo económico (véase Roger Hansen, La política del desarrollo mexicano, México, Siglo XXI, 8a. ed., 1978). Es de suponerse que una situación de recesión prolongada y deterioro en los niveles de vida, haya llevado a la gente a cuestionarse sobre la conveniencia de la forma en que están estructuradas las relaciones políticas y económicas en la sociedad.

<sup>20</sup> Varios autores atribuyen a estas organizaciones el hecho de que en México se pudieran poner en práctica medidas tan severas en la esfera económica sin necesidad de recurrir a la represión por medio del aparato de coerción estatal. Véase: Nora Hamilton, art. cit.; Robert Kaufman, art. cit.; Lorenzo Meyer, "The political problems of economic stabilization", en Donald Wyman (ed.), Mexico's economic crisis: challenges and opportunities. San Diego, University of California, Center for U.S.-Mexican Studies, monograph series 12, 1983.

a la hegemonía del PRI dentro del sistema, las autoridades mexicanas pudieron imponer dichas políticas sin recurrir a la represión excluyente característica, por ejemplo, del régimen militarmente respaldado de Pinochet en Chile<sup>121</sup>.

Dada la impopularidad del programa económico y el malestar popular generado por éste, no es difícil imaginar las razones por las cuales el Presidente de la Madrid evitó un ataque directo a la anquilosada y administrativamente disfuncional dirigencia del SNTE: en primer lugar, la subordinación del programa político a una agenda económica en buena medida definida por el entorno internacional; en segundo lugar, el temor de que un conflicto de esta magnitud --en una situación tan precaria<sup>122</sup>-- pudiera iniciar el desmoronamiento del sistema político, como cuando la caída de una pieza de dominó basta para derrumbar una enorme fila; y, en tercer lugar, la carencia de un proyecto político alternativo para sustituir estas estructuras tradicionales por

---

<sup>121</sup> Robert Kaufman, *art. cit.*, p. 110. (T. del A.).

<sup>122</sup> Un problema serio al que se enfrentaban los funcionarios de la SEP al tratar con un grupo dominante hostil hacia la descentralización, era la consolidación de una oposición a los grupos dominantes y progubernistas. Esta oposición se había agrupado en la CNTE y tenía poca simpatía por la política educativa gubernamental. En caso de que la red de control desarrollada y mantenida por los vanguardistas se derrumbara, existía el riesgo (aunque la probabilidad no era muy alta dado que los miembros de la CNTE se encontraban muchas veces en pugna y no tenían penetración en la mayor parte del país) de que esta organización aprovechara un relativo vacío de poder y fuera capaz de movilizar a enormes grupos de maestros descontentos con las disminuciones que sufrieron sus salarios a lo largo del gobierno de De la Madrid.

otras más adecuadas a una sociedad crecientemente activa y politizada.

La disposición de los gobiernos estatales a la descentralización

Como pudimos observar en el cuadro elaborado por Pescador y Torres<sup>123</sup>, la actitud inicial de los gobiernos estatales con respecto a la descentralización no fue muy entusiasta<sup>124</sup>. Si con esta política, supuestamente, los gobernadores tendrían oportunidad de incrementar su ámbito de poder y su autonomía, ¿por qué no la apoyaron en forma decidida?

Esta actitud en realidad es perfectamente racional, pues la tarea de asumir la responsabilidad sobre la totalidad de los servicios educativos en cada entidad era enorme --a veces incluso desproporcionada-- en relación a los recursos de que disponían los gobiernos estatales. Veamos en seguida las principales dificultades que probablemente percibieron en la descentralización los gobernadores.

El magisterio ha sido un gremio perennemente poderoso y en ocasiones --dependiendo de la entidad-- sumamente conflictivo. Evidentemente, el cambio a un sistema descentralizado conllevaría cambios en la situación sindical y laboral que conducirían

---

<sup>123</sup> Véase *supra*, p. 57.

<sup>124</sup> El hecho de que de 15 gobernadores, 3 de ellos manifestaran un apoyo condicionado y uno se opusiera abiertamente a la descentralización, en un sistema político en el que tradicionalmente los gobiernos estatales suelen apoyar prácticamente todas las políticas presidenciales, es signo de gran inquietud y escepticismo con respecto a la política de descentralización educativa.

probablemente a conflictos entre distintos dirigentes sindicales y entre éstos y las autoridades estatales mientras se consolidara un nuevo equilibrio de poder. Además, todo el peso de las negociaciones con las poderosas organizaciones magisteriales recaería en los gobiernos estatales, lo cual tendría potencialmente efectos desestabilizadores sobre el medio político de la entidad, que naturalmente habrían de producir preocupación a cualquier gobernador con sentido común.

Por otra parte, los gobiernos estatales no contaban con los recursos financieros necesarios para hacerse cargo de los servicios educativos prestados por el Gobierno Federal, por lo cual --de no haber un cambio sustancial en los mecanismos intergubernamentales de asignación de recursos-- seguirían dependiendo de las autoridades federales. Lo más grave era que, si bien era posible que se suscitaran disminuciones repentinas en la asignación de los recursos federales, la responsabilidad sobre los servicios educativos sería ineluctable y cualquier deficiencia sería directamente atribuida y reclamada a los gobiernos estatales.

Finalmente, la mayoría de los estados de la república ha tenido una experiencia administrativa muy escasa en tratar con problemas educativos, por lo que sus capacidades organizacionales eran muy limitadas. La transferencia de los servicios educativos significaría una carga enorme sumamente difícil de manejar; como se puede observar en la tabla VI --aun después de cinco años de intentos descentralizadores--, los trabajadores educativos de la

**TABLA VI**  
**TRABAJADORES ESTATALES Y TRABAJADORES EDUCATIVOS FEDERALES**  
**1988**

ESTADO:	Trab. totales	Suma Sector Central	Educ. y cultura	% total	Educ. Federal**	% total
B. Calif.	4,114	4,114	174	4.2	7,945	193.1
Colima	2,905	2,629	911	31.3	3,861	132.9
Chiapas	23,180	21,402	14,938	64.4	21,663	93.4
Chihuahua	19,500	16,585	10,245	52.5	14,877	76.3
Durango	9,161	8,814	4,627	50.5	11,893	129.8
Guerrero	15,352	12,337	7,402	48.2	26,117	170.1
Hidalgo	4,119	4,119	165	4.0	18,862	457.9
Jalisco	37,511	37,511	22,507	60.0	25,461	67.9
México	74,393	60,995	48,308	64.9	40,331	54.2
Michoacán	17,819	13,005	7,803	43.8	34,273	192.3
Nayarit	3,258	3,258	857	26.3	7,882	241.9
Nvo. León	32,674	30,038	19,390	59.3	14,191	43.4
Oaxaca	9,637	7,500	---	---	28,522	295.9
Puebla	21,074	18,531	11,415	54.1	25,304	120.0
Querétaro	4,450	3,398	---	---	8,887	199.7
Sonora	15,577	11,992	7,195	46.2	12,111	77.7
Tlaxcala	4,412	4,132	1,748	39.6	5,740	130.0
Veracruz	45,398	44,163	28,435	62.6	39,531	87.1
Yucatán	17,246	9,687	5,041	29.2	8,763	50.8
Zacatecas	7,608	6,420	3,627	47.6	10,395	136.6

Fuentes: José Herino Haxón, Tamaño y composición de la administración pública mexicana. México, SECOBEP-INAP, 1985, p. 95. SEP, Compendio estadístico por entidad federativa 1989. México, 1989.

\*. Sólo se incluyen en esta tabla los estados de los que fue posible obtener la información estadística desglosada.

\*\*.. Se incluyen únicamente los maestros federales que se transferirían en el caso de descentralizar la educación básica, que son los de: preescolar, primaria, secundaria y normal.

federación en la mayoría de las entidades sumaban más que el total de trabajadores estatales.

La disponibilidad de los gobiernos estatales a asumir nuevas responsabilidades de tal envergadura como la administración y prestación de los servicios educativos, entonces depende directamente de la disponibilidad de los recursos administrativos y económicos necesarios para su funcionamiento, además del grado de conflictividad política que conlleve la responsabilidad sobre la nueva función.

Esto plantea la necesidad de cumplir con ciertos requerimientos: elaborar sistemas de asistencia administrativa de la SEP a los estados que lo necesiten y, en algunos casos, realizar la transferencia de funciones en forma gradual, para permitir que las administraciones estatales se fueran adaptando a tratar con este nuevo tipo de problemas<sup>125</sup>; estabilizar la situación en el plano político-sindical de tal manera que resultara manejable para los gobiernos estatales sin necesidad de la intervención de las autoridades federales; y, finalmente, implantar sistemas coordinados de distribución de recursos que permitieran a los estados financiar en forma autónoma la prestación de los servicios de educación pública en la entidad.

---

<sup>125</sup> La transferencia de funciones a las entidades federativas no se puede llevar a cabo en forma indiferenciada, esto debería proceder conforme a un análisis de la situación en cada entidad; así, en algunos casos, una vez resuelto el problema de los recursos se podría descentralizar en forma casi inmediata, mientras que en otros sería conveniente continuar operando un sistema desconcentrado mientras se empezaran a solucionar los obstáculos más graves.

En el siguiente capítulo habremos de ver que el funcionamiento de los mecanismos de asignación de recursos financieros, que como señalé anteriormente, fue un área reconocida como fundamental para la descentralización por el propio presidente De la Madrid.

### Conclusiones

Dadas las circunstancias y las dificultades que enfrentó la desconcentración no es nada sorprendente que haya habido considerables demoras y el logro de sus objetivos fuera tan solo parcial. Más sorprendente es que no se haya visto paralizada y haya fracasado por completo. ¿Por qué no sucedió esto? La respuesta está en que las modificaciones político-institucionales y el proceso de negociación permitieron que el grupo vanguardista y sus aliados continuaran operando en una forma similar a como lo habían hecho antes; es decir, hubo una adaptación de la organización que no se basó en los criterios de eficiencia y racionalidad originalmente establecidos.

Queda claro que los intentos de racionalización eran contrarios a la forma patrimonial de ejercicio del poder del grupo vanguardista. Para avanzar en la consecución de descentralización habría sido necesario remover estos obstáculos y cambiar las condiciones que propician su surgimiento; es decir, se debía permitir una mayor pluralidad en el interior de las organizaciones sindicales de forma que fueran más flexibles y permitieran un funcionamiento más fluido de la administración pública.

La eficiencia, como hemos visto, no es una cuestión que se pueda solucionar únicamente desde el interior de las organizaciones de la administración pública; compete a todo el sistema político, pues es en este donde se generan las prácticas

y negociaciones que llevan a la perpetuación de los errores institucionales. Cualquier intento descentralizador en el sector educativo, requiere, por lo tanto, --para tener posibilidades de éxito-- que haya cambios estructurales en las relaciones entre las distintas instancias de gobierno, y un cambio en las prácticas del sistema político y en las actitudes de sus miembros en relación a la forma que se han de tratar los asuntos políticos.

Miguel de la Madrid al parecer era consciente de esto y su propuesta establecía cambios en las relaciones estados-federación y en la actitud del gobierno federal respecto a las cuestiones relacionadas con la educación pública.

Su propuesta descentralizadora era una forma de responder a la crisis de legitimidad por la que estaba pasando el sistema político mexicano; se presentaba como una de directriz básica para dar solución a los problemas políticos, económicos y sociales del país, pero no estaba bien claro como se habría de lograr esto: era, por lo tanto, más discursiva que sustancial.

Evidentemente al momento de decidir, De la Madrid prefirió sacrificar su política descentralizadora (que de cualquier forma parecía bastante lejana de poder concretarse), en vez de arriesgarse a que hubiera una desestabilización del sistema educativo e inclusive de la vida política nacional. En esta decisión probablemente pesó mucho el temor de que el descontento provocado por el programa de austeridad y la crisis económica

pudiera explotar si se empezaban a eliminar los tradicionales controles corporativos.

A mi parecer el que la decisión presidencial fuera por cambios de carácter incremental en el sector educativo, en vez de llevar a cabo la ambicionada reforma se explica, en buena medida, por la carencia, por parte del titular del Ejecutivo, de un proyecto político articulado para sustituir las estructuras corporativas ilegítimas y carentes de representatividad, pero todavía capaces de ejercer control sobre grupos sociales de importancia fundamental.

Por lo demás, la crítica situación en que asumió el poder le dejaba un espacio de maniobra extremadamente limitado y el reto de cambiar sustancialmente las estructuras y prácticas del sistema político era enorme. De haberse descentralizado de golpe, la mayoría de los estados presumiblemente no habrían podido manejar la situación, pues carecían de la capacidad y la experiencia administrativa en este tipo de funciones y habrían de verse con numerosos burócratas poco cooperativos y renuentes al cambio, en una situación que, por su naturaleza misma, requeriría de compromiso y dedicación del personal para regularizarse sin graves desajustes.

Además, existía el riesgo --y seguirá existiendo en la medida en que la sociedad civil no esté sólidamente estructurada en las diversas entidades federativas-- de que se presentaran manejos patrimoniales del enorme aparato educativo en los

distintos estados de la República: una especie de nuevos feudos pero de carácter local.

La falta de un compromiso claro por parte de los gobiernos estatales, que supuestamente serían los más interesados en que se llevara a cabo la descentralización educativa, fue sin duda un obstáculo contundente para la realización de dicha política. Esta posición es perfectamente racional dado que la descentralización --en las condiciones imperantes-- en realidad prácticamente sólo les traería problemas, los cuales podían sin duda llegar a desestabilizar a los gobiernos estatales.

Resulta entonces que la descentralización educativa que en el discurso se planteaba como una política prioritaria no sólo del Presidente de la República sino de los gobiernos estatales y municipales en realidad no fue apoyada sustantivamente por ninguno de los actores decisivos en su implementación: el Presidente de la República temía las consecuencias que en el ámbito político implicaría llevarla a cabo, el SNTE la consideraba como un ataque directo a las bases de su poder, los altos funcionarios de las Secretarías de Educación Pública y Programación y Presupuesto no estaban particularmente interesados en ceder espacios de poder y desconfiaban de la capacidad de las instituciones estatales, los gobiernos estatales temían todos los problemas que conllevaba la asunción de la responsabilidad educativa, y los gobiernos municipales, dado su incipiente desarrollo, no podían, en general, considerar la descentralización educativa a nivel municipal como algo factible en el corto plazo.

## LOS MECANISMOS FINANCIEROS INTERGUBERNAMENTALES PARA LA DESCENTRALIZACION

El propósito de este capítulo es estudiar en una forma somera y general los principales mecanismos de asignación y distribución intergubernamental de recursos que podrían utilizarse o se han utilizado para permitir a los estados financiar los servicios descentralizados de educación pública.

Parte de la idea de que para que los gobiernos estatales asuman plenamente la responsabilidad sobre los servicios educativos e intenten maximizar el uso de los recursos es necesario que cuenten, en forma periódica y constante, con recursos seguros y suficientes para atender servicios de esta magnitud. De otra forma es difícil imaginar una auténtica planeación y dirección autónomas, bases de toda descentralización administrativa.

Existen varios mecanismos que pueden utilizarse para llevar a cabo la transferencia de los recursos necesarios para la descentralización en el sistema federal mexicano: la transferencia de fuentes tributarias, la coordinación fiscal, y los convenios financieros entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales.

Considero necesario analizar estos mecanismos para determinar que es lo que permiten hacer a las administraciones locales y el grado de sujeción que les exige ante el gobierno

federal. Es relevante saber si es posible que, por medio de estos mecanismos, los estados obtengan recursos constantes, seguros, suficientes, no sujetos a la discrecionalidad de los funcionarios federales, que les permitan asumir por completo la responsabilidad sobre los servicios de educación pública en la entidad.

#### Las relaciones de coordinación fiscal en la legislación mexicana

La recaudación tributaria está contemplada como materia concurrente en la Constitución<sup>2</sup>; en el artículo 31 fracción cuarta se señala que es obligación de los mexicanos: "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Existe ambigüedad en el texto constitucional respecto de la delimitación de competencias en materia fiscal entre las distintas esferas de gobierno. En el artículo 117 se establece que los estados no podrán gravar el tránsito de personas o mercancías extranjeras o de origen nacional. Tampoco podrán gravar directamente —aunque participarán del rendimiento de

---

<sup>1</sup> Los cuales pueden cambiar de posición de un periodo a otro por razones políticas o, cuando se presenta una crisis financiera inesperada, proceder a efectuar recortes repentinos y no previstos que se aplican a quienes tienen menores influencias o medios para protestar.

<sup>2</sup> El texto constitucional citado a lo largo de este capítulo es Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Porrúa, 85a. ed., 1988.

estas contribuciones-- (según la fracción XXIX del artículo 73): la energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal; y, producción y consumo de cerveza.

Los estados, en virtud de lo estipulado en el artículo 124 constitucional, tienen la facultad de establecer las contribuciones necesarias para cubrir sus presupuestos de egresos. Por otra parte, el artículo 115 establece que las legislaturas locales podrán decretar los impuestos destinados a cubrir los gastos públicos municipales. La sobreposición en materia fiscal proviene del hecho de que no existe una delimitación clara de los impuestos que puede recaudar el Gobierno Federal, pues el Congreso de la Unión puede establecer libremente todo tipo de contribuciones para cubrir el presupuesto federal de acuerdo con lo señalado en la fracción VII del artículo 73.

Así pues --tal como lo señala la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal de 1979-- "...tanto el Congreso de la Unión, como las legislaturas de los Estados, pueden establecer las contribuciones sobre las mismas fuentes. Cuando ello ocurre se da lugar a la doble o múltiple tributación interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el

ejercicio de las facultades impositivas de Federación y Estados"<sup>3</sup>.

Esta ausencia de límites precisos en materia fiscal entre municipios, estados y Gobierno Federal ha planteado la necesidad de desarrollar y formalizar sistemas de coordinación y distribución en materia de recaudación fiscal. Así, en el año de 1925, siendo Presidente de la República Plutarco Elías Calles, se efectuó la primera Convención Nacional fiscal, que tenía por objeto delimitar competencias fiscales entre estados y Federación, y establecer un sistema nacional de arbitrios. Sin embargo las recomendaciones de ésta convención, al igual que de la siguiente que se llevó a cabo en 1933, no se aplicaron ni fueron incorporadas al derecho positivo. En estas dos convenciones se manifestó claramente la necesidad de eliminar la doble tributación mediante una coordinación en la participación sobre ciertos impuestos, delimitar con mayor claridad las jurisdicciones fiscales y establecer un órgano encargado de coordinar y arbitrar en la materia<sup>4</sup>.

Con estos antecedentes, en el año de 1947 se celebró la Tercera Convención Nacional Fiscal y en los años subsecuentes se dejaron ver los resultados de sus deliberaciones: se creó una Comisión Nacional de Arbitrios, se expidió la Ley del Impuesto

---

<sup>3</sup> "Exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal" en Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas. México, SHCP, s.f., p. II.

<sup>4</sup> Véase Raúl Martínez Almazán, Las finanzas del sistema federal mexicano. México, INAP, 1988, pp. 61-62.

sobre Ingresos Mercantiles de 1948 (que fijaba una tasa federal de 1.8% y una del 1.2% para los estados que aceptaran derogar sus impuestos al comercio y a la industria), y la Ley de Coordinación Fiscal de 1953.

#### La Ley de Coordinación Fiscal

En el año de 1979 el Ejecutivo presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal que proponía un nuevo sistema, en el que, a diferencia del anteriormente existente, ya no habrían de otorgarse participaciones con respecto a ciertos impuestos federales, sino que la parte correspondiente a los estados y municipios se determinaría en función del total de impuestos federales, incluyendo a los tradicionalmente considerados exclusivamente federales, como lo son los impuestos a las importaciones y exportaciones<sup>5</sup>.

La iniciativa de ley no tenía por objeto incrementar en forma inmediata los montos de tributación nacional que recibirían los estados (en 1978, 12.07%), sino establecer mecanismos sistemáticos y objetivos para la repartición de los recursos fiscales, lo cual evitaría, al menos, que continuaran deteriorándose las finanzas de los estados. De cualquier forma se

---

5 Para una exposición más detallada respecto a la coordinación fiscal en nuestro país, véase: Dolores Acevedo, La coordinación fiscal entre la Federación y los estados; el caso de México. El Colegio de México, Tesis de Licenciatura, México, 1987, capítulo 1.

6 "Exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal", en SHCP (comp.), op. cit., p. IV.

consideraba que el sistema podría servir en el futuro para dotar de mayores recursos a los estados a la vez que estos asumieran mayores responsabilidades, con lo que se constituiría en "...un instrumento idóneo para el fortalecimiento de nuestro federalismo"<sup>7</sup>. De hecho el monto de recursos distribuido por estos mecanismos ha aumentado en forma importante en la presente administración, pues pasó, a principios del sexenio, del 13 al 18% de los ingresos participables.

La Ley vigente en la actualidad consta de cuatro capítulos referentes a: las participaciones de estados y municipios en ingresos federales, el sistema nacional de coordinación fiscal, la colaboración administrativa entre las entidades y la federación, y los organismos en materia de coordinación.

En el primer capítulo se establece la existencia de un Fondo General de Participaciones, que se constituye con el 18.1% de la recaudación total de impuestos de la Federación, así como por los derechos sobre hidrocarburos y minería (con excepción de los impuestos adicionales sobre el 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, del 2% en las demás exportaciones, y los derechos extraordinarios adicionales sobre hidrocarburos y minería). Dicho fondo se distribuye conforme a dos criterios: I- el 50% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad federativa en el ejercicio de que se trate; II- el otro 50% conforme a la

---

<sup>7</sup> "Exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal", en SHCP (comp.), *op. cit.*, p. V.

proporción de la suma total del ingreso por participaciones de la entidad en el año anterior, multiplicado por un cociente del incremento en "participaciones asignables"<sup>8</sup> del último ejercicio fiscal con relación al ejercicio precedente al mismo.

La ley establece que los municipios deberán recibir al menos el 20% de los recursos que le correspondan al estado por el Fondo General de Participaciones y que dichos recursos serán distribuidos conforme a las disposiciones de las legislaturas locales.

Se integrará un Fondo de Fomento Municipal, con el 0.42% de la recaudación federal participable, el cual se distribuirá entre los estados en proporción inversa a la participación por habitante de cada entidad en el fondo general en el ejercicio de que se trate. De este monto de recursos, el 70% se distribuirá únicamente entre las entidades coordinadas en materia de derechos.

Los municipios colindantes con la frontera o los litorales, por los que se realice la entrada o salida del país de los bienes que se importen o exporten, recibirán el 95% de los impuestos general de importación y 2% adicional sobre el impuesto general de exportación, así como el 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos y del impuesto general de exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.

---

<sup>8</sup> Se consideran "participaciones asignables": los impuestos federales sobre automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios en los conceptos petrolíferos, aguas envasadas, bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos labrados; así como, el predial y los derechos del agua.

Un estado puede optar por no adherirse al sistema nacional de coordinación fiscal en cuyo caso participará de cualquier forma de los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional. Los convenios de adhesión o en su caso la separación del sistema de coordinación fiscal por parte de un estado se convendrán con la SHCP y deberán contar con la aprobación de su legislatura. Los estados pueden optar por no coordinarse en materia de derechos sin perjuicio de continuar adheridos al sistema. La Ley establece los mecanismos para sancionar o apelar por el incumplimiento de lo establecido en el sistema.

También se establece en la Ley que el Gobierno Federal y los gobiernos estatales podrán celebrar convenios de coordinación en materia de ingresos federales que comprendan las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración. Así entonces las autoridades fiscales locales podrán actuar en representación de la SHCP cuando así sea pactado, debiendo sujetarse a las normas y recursos que establezcan las leyes federales. Las autoridades de una entidad encargadas de recaudar impuestos federales deberán concentrarlos directamente a la SHCP, la cual también directamente, hará el pago a las entidades de las cantidades que les correspondan. Por lo tanto será posible establecer, en caso de haber acuerdo entre las partes interesadas, un procedimiento de compensación permanente.

Existen tres organismos en materia de coordinación fiscal: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales que se integra por el titular de la SHCP y el del órgano hacendario de cada entidad, esta es convocada cuando menos una vez al año y propone al ejecutivo las medidas que estime convenientes para perfeccionar el sistema nacional de coordinación fiscal; la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, compuesta por los titulares hacendarios de ocho entidades y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, tiene la función de preparar las reuniones nacionales de funcionarios fiscales y funge como consejo directivo del INDETEC; el INDETEC, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas es un organismo público descentralizado que se dedica principalmente a realizar estudios del sistema fiscal y de coordinación y que presta asistencia técnica y capacitación a las haciendas estatales y municipales.

La coordinación fiscal es un mecanismo que por su forma de funcionar puede permitir gran autonomía a los gobiernos estatales, por lo que, desde este punto de vista resulta idóneo para financiar el gasto educativo en un sistema descentralizado. El distribuir a las entidades los recursos necesarios para asumir la función educativa por mecanismos de coordinación fiscal satisface los requisitos de seguridad y constancia, además de ser expedito. Los ejecutivos de los estados de esta manera pueden tener la certeza de que obtendrán en el futuro los recursos necesarios para financiar el sistema educativo a su cargo. Se

elimina así una de las principales fuentes de resistencia de los gobernadores para asumir la función educativa; la incertidumbre respecto a lo que los cambios políticos pueden ocasionar en la asignación de presupuesto para educación de la entidad.

El sistema de coordinación fiscal establecido en la ley actualmente no está diseñado para proporcionar a los estados los recursos necesarios para que asuman la función educativa. Para esto sería conveniente establecer mecanismos que permitieran asignar los recursos conforme a las necesidades y situación en materia educativa de cada entidad federativa. Así pues, habría que tomar en cuenta y elaborar indicadores que guiaran la distribución de los recursos para la descentralización educativa, como por ejemplo: gasto educativo per capita, población que potencialmente necesita servicios educativos, el grado de dispersión de ésta, porcentaje de población indígena, y grado de avance de la entidad en materia educativa (alfabetización, cobertura en primaria y secundaria y eficiencia terminal<sup>9</sup>). Hacer esto es muy complejo dado que se necesita --además de contar con la información estadística pertinente-- que haya un acuerdo por parte de la mayoría de los gobiernos estatales sobre estos criterios, para que puedan incluirse en la ley.

---

<sup>9</sup> Se podría pensar en establecer indicadores que fomentaran la eficiencia, pero para esto sería preciso medir la calidad de los servicios educativos prestados en las entidades federativas. Esto --que es de gran importancia para el sistema educativo-- sería enormemente difícil pues en México no ha habido esfuerzos sistemáticos en esta dirección. Véase Noel McGuinn *et al*, La asignación de recursos económicos en la educación pública en México: un proceso técnico en un contexto político. México, Fundación Javier Barrios Sierra, 1983, pp. 125-169.

### La redistribución de fuentes gravables

Una alternativa muy interesante es que los estados cuenten con fuentes gravables propias que les permitan financiar en forma autónoma los servicios de educación pública básica en sus respectivas jurisdicciones. Esto, dada la estructura tributaria actual del estado mexicano parece bastante remoto: poco más del 50% de los ingresos totales de los estados en 1984 provenían de participaciones federales<sup>10</sup>, y que la totalidad de estos ingresos (incluidas las participaciones) representaba apenas del 33.8% de la recaudación del gobierno federal<sup>11</sup>, lo que indica claramente la debilidad económica de los gobiernos estatales con respecto al gobierno federal.

Para un gobierno estatal resultaría inconveniente establecer impuestos estatales adicionales sobre fuentes ya gravadas por la federación, pues se crearía una carga extraordinaria en relación a otras entidades federativas, con lo que se desincentivaría el

---

<sup>10</sup> Véase INEGI, El ingreso y el gasto público en México, 1986. México, 1987, Cuadro I.3.1, p 23.

<sup>11</sup> Los datos con los que elaboré este cálculo se encuentran en Ibid., cuadros I.1.1 (p. 5) y I.3.1 (p. 23).

esfuerzo económico y probablemente se propiciaría la transferencia de inversiones hacia otras regiones<sup>13</sup>.

Así pues, dada la concurrencia de fuentes gravables establecida por la legislación mexicana, para que este mecanismo funcionara sería preciso que la federación cediera determinadas fuentes tributarias a los estados. Dichas fuentes dada la magnitud del gasto público en educación<sup>14</sup> deberían ser de importancia considerable. Las fuentes de ingresos fiscales del Gobierno Federal más importantes, en relación a sus porcentajes de la recaudación bruta en 1985, son respectivamente el Impuesto Sobre la Renta (un billón 899 mil millones, 22.7%), el Impuesto al Valor Agregado (un billón 365 mil millones, 16.3%) y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (997 mil millones,

---

<sup>12</sup> De acuerdo con la teoría económica neoclásica moderna, cuando a un individuo se le cobran mayores impuestos por los frutos de su esfuerzo laboral, tiende a incrementarse el valor relativo del ocio frente al trabajo, es decir, aumenta el costo que supone en términos de utilidad de dejar de descansar y por lo tanto un individuo racional tenderá a trabajar menos. Algo similar sucede con la inversión, pues al aumentar los impuestos disminuye su rentabilidad y se hace menos atractiva. Para una exposición al respecto véase Robert Barro, Macroeconomía. Interamericana, México, 1986, caps. II, III y XIV.

<sup>13</sup> Es claro que los impuestos son sólo uno de los muchos elementos que inciden en la decisión de invertir, basada en el criterio fundamental de rentabilidad. Así una región puede ser más rentable que otras para determinado tipo de inversiones aun a pesar de tener tasas impositivas sustantivamente más altas si existen otros factores que compensen con creces este elemento, como por ejemplo infraestructura, subsidios gubernamentales, recursos naturales o cercanía de mercados.

<sup>14</sup> En el año de 1985 el Gobierno Federal gastó un billón 361 mil millones de pesos en fomento a la educación, lo que constituyó un 3.3% del presupuesto federal. Véase INEGI, El ingreso y el gasto..., cuadro II.1.9, p. 73.

11.9%)<sup>15</sup>. Este último se compone de varias fuentes --cerveza, gasolina, gasavión, tabacos, seguros y teléfonos-- que son competencia exclusiva del Gobierno Federal de acuerdo con lo establecido por el artículo 73 constitucional.

La propuesta de transferencia de fuentes gravables a los estados ya fue planteada anteriormente y no tuvo éxito debido a la oposición de la Secretaría de Hacienda<sup>16</sup>. Estas objeciones se centraban en elementos de carácter técnico que resulta relevante enunciar; en palabras de María Emilia Janetti:

Se arguyó que el mérito del ISR era precisamente globalizar el ingreso de los contribuyentes. Si se trasladaba, no se podría acumular el ingreso, el sistema perdería progresividad, se fraccionaría el domicilio fiscal, se perdería el registro federal de causantes con clave única y se propiciaría una mayor evasión al dificultar el control sobre los contribuyentes. Con este cambio sólo se beneficiarían 12 entidades que concentraban el 90% de la recaudación y recibían sólo 60% de las participaciones<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> INEGI, El ingreso y el gasto..., Cuadro I.1.1, p. 5.

<sup>16</sup> Durante la XV Reunión Nacional Extraordinaria de Funcionarios Fiscales, celebrada en 1983, los integrantes de la Comisión I señalaron que consideraban factible trasladar varios impuestos a los estados, entre ellos, los más importantes, el IVA y el ISR, lo cual haría al sistema fiscal más legítimo y aumentaría la recaudación. Esto ya había sido señalado unos meses antes en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales por Alfredo Baranda, entonces tesorero del Estado de México. Durante la XV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la tesorería del Estado de Jalisco propuso la transferencia del IVA, lo cual decían haría más eficiente la recaudación. Véase al respecto Dolores Acevedo, op. cit., pp. 114-122.

<sup>17</sup> María Emilia Janetti, "La coordinación fiscal y los ingresos estatales". En Comercio Exterior, BANCOMEXT, México, vol 39, num. 9, Septiembre de 1989, p. 772.

La transferencia del IVA también plantea problemas considerables: por un lado, está la cuestión de la concentración del ingreso, pues únicamente tres entidades (D.F., México y Nuevo León) recibirían más por este rubro que por las participaciones, por lo que --de llevarse a cabo la transferencia-- sería precisa la creación de un fondo nivelador, para evitar una gran disparidad. Por otro lado estaba el problema de que para que los estados se encargaran del IVA sería necesario que dicho impuesto se cobrara por establecimiento en vez de por empresa, con lo que --de acuerdo con Hacienda-- se complejizarían enormemente los acreditamientos y devoluciones cuando el proceso económico gravado incluyera varios estados. Además se volvería muy difícil utilizar esta información para cruzarla con la del ISR, y los contribuyentes tendrían que presentar tantas contabilidades como sucursales tuviera la empresa. En resumen se crearían serios problemas de fiscalización y coordinación interestatal<sup>18</sup>.

A mi parecer, los mecanismos de asignar fuentes fiscales a los estados resultan atractivos en una primera instancia pero, en el caso del ISR no resultan convenientes por cuestiones de eficiencia y progresividad en la recaudación, además de que pueden llevar a acentuar las disparidades regionales existentes. Por otra parte el trasladar el IVA es claro que normalmente no

<sup>18</sup> Véase Dolores Acevedo, op. cit., pp. 123-124.

redundaría en un incremento de los ingresos estatales, salvo en el caso de los tres estados mencionados, por lo tanto no se cumpliría el requisito fundamental de suficiencia en los recursos asignados.

#### Los convenios intergubernamentales

En el periodo de gobierno de Luis Echeverría se establecieron nuevos organismos de coordinación y planeación del desarrollo regional: se crearon los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES), que dependían del Gobierno Federal y servían para planear y coordinar las decisiones de la federación y los gobiernos estatales en materia de inversión en los estados. También se creó una dependencia que se encargara de la congruencia global de la política regional que fue la Comisión Nacional de Desarrollo Regional<sup>19</sup>.

En 1976 se dio un paso importante en materia de descentralización y fortalecimiento del federalismo: la creación de un nuevo instrumento de coordinación entre federación y estados, el Convenio Único de Coordinación (CUC) establecido por decreto del Ejecutivo. Estos convenios, que el Gobierno Federal efectuó con cada entidad federativa, consistían en transferir a los gobiernos estatales la ejecución de obras de infraestructura en las localidades y los recursos para llevarlas a cabo, mientras que la federación conservaba facultades de supervisión. En palabras de Ignacio Pichardo:

---

<sup>19</sup> Véase Raúl Martínez Almazán, op. cit., p. 171.

Las obras de inversión y los servicios públicos que se transferían para ser ejecutados eran, generalmente, los considerados como tradicionales: ampliación de la dotación de agua, que implica obras de agua potable y alcantarillado en el medio rural; incremento de planteles escolares, en los renglones necesarios de construcción y reparación; así como la asistencia en materia de salud, previa construcción y reparación de centros y casas de salud y asistenciales<sup>20</sup>.

En el año de 1981 se crean los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES), en sustitución de los COPRODES que eran organismos de carácter federal. Los COPLADES se establecen como organismos estatales encargados de orientar la estrategia de inversión y desarrollo en coordinación con la federación<sup>21</sup>.

Es bien sabido que cuando Miguel de la Madrid asumió la Presidencia de la República otorgó especial importancia a la planeación: se promulgó una ley de planeación y se creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática. De acuerdo con éste, y con los nuevos objetivos en materia de descentralización y desarrollo regional, en 1983 el CUC se transformó en Convenio Unico de Desarrollo Estatal.

#### El Convenio Unico de Desarrollo

El CUD se ideó como un medio para vincular la planeación estatal con la nacional dentro del nuevo sistema, en el cual el

---

<sup>20</sup> Ignacio Pichardo, op. cit., t. I, p. 84.

<sup>21</sup> Véase Raúl Martínez Almazán, op. cit., p. 173.

COPLADE fungiría como instancia de vinculación. El nuevo nombre enfatiza el hecho de que se lo considera, más que un instrumento de coordinación, un medio para el desarrollo nacional. El convenio de 1983 habla de la necesidad de utilizar dicho instrumento para fomentar la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal<sup>22</sup>.

El Convenio Unico de Desarrollo es un mecanismo por el cual la federación transfiere recursos financieros a los estados condicionándolos a que sean empleados en determinados rubros, sobre los cuales el Gobierno Federal puede ejercer funciones de supervisión y control<sup>23</sup>.

Desde su surgimiento, el CUD estuvo ligado a la idea de descentralizar la vida nacional por medio del fortalecimiento técnico y financiero de los gobiernos estatales y municipales. En el Convenio de 1983 el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal se comprometen explícitamente a:

Establecer las bases, lineamientos y mecanismos que se requieran, con el objeto de transferir al Gobierno del Estado y con la intervención de éste, a los municipios, servicios de educación, así como los recursos financieros correspondientes, conservando el

---

<sup>22</sup> Véase el CUD con Aguascalientes en Diario Oficial, 6 de abril de 1983, p. 6.

<sup>23</sup> "El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, vigilará el uso y destino que se de a los recursos financieros canalizados a sus dependencias y entidades, para la ejecución de los programas materia del presente Convenio; con este propósito, realizará auditorías y solicitará informes y comprobaciones acerca de las erogaciones realizadas y de los recursos por ejercer, cuando así lo considere pertinente". Ibid., p. 14.

Gobierno Federal las funciones rectoras y de evaluación que se ejercerán a través de la Dependencia Coordinadora de Sector<sup>24</sup>.

Resulta conveniente preguntarse si la distribución de recursos por vía del CUD podía cumplir con las condiciones previamente enunciadas. El requisito de suficiencia en el monto de recursos podía, sin duda, ser cubierto por este mecanismo, pues no existía ningún obstáculo estructural que impidiera transferir montos importantes de recursos por medio del CUD.

En cuanto al aspecto de la objetividad en la asignación -- muy ligada a la cuestión de seguridad y constancia en su ministración--, existían problemas evidentes, pues los funcionarios federales, especialmente de la Secretaría de Programación y Presupuesto poseían un alto grado de discrecionalidad en las decisiones respecto de los montos de recursos a otorgar a cada estado --las cuales se harían anualmente-- y, más aun, sobre el calendario de ministración, y los programas y obras concretas a financiar<sup>25</sup>.

El hecho de que sólo se pudiera disponer de los recursos en fechas determinadas por la autoridad central y exclusivamente en las cantidades establecidas por ésta para cada rubro en particular pone de manifiesto un grave problema en el proceso de asignación de recursos, que estaría de esta forma eliminando gran

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>25</sup> Se daba a la SPP, sin mayores restricciones, la facultad de tomar estas decisiones y la de establecer los lineamientos y normatividad que considerara pertinentes para el proceso de asignación presupuestal. Véase *ibid.*, pp. 8, 9 y 13.

parte de las posibles bondades de un sistema descentralizado al no permitir a los gobiernos adaptarse a circunstancias cambiantes y no previstas que requirieran de atención inmediata.

Como resultado de los requisitos y normatividad de la SPP los mecanismos de asignación de recursos por esta vía no era expeditos y carecían de flexibilidad. Tal como lo señala Luis Alberto Sánchez, "...la ministración de recursos y el proceso de afectación presupuestal son algunos de los aspectos más burocratizados y sujetos a control que podemos encontrar en la administración pública. Pues bien, cuando se trata de recursos que se transmiten a otro nivel de gobierno los procedimientos se complican y los requisitos aumentan"<sup>26</sup>.

En 1986 el procedimiento para autorizar los recursos de los Programas de Desarrollo Regional incluidos en el convenio suponía que el Coplade de cada entidad debería enviar los paquetes programáticos a las delegaciones regionales de la SPP, las cuales, en caso de no tener observaciones, a su vez los remitirían a la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional para que, si ésta encontraba todo en orden, emitiera los oficios correspondientes a los gobiernos estatales y a las dependencias federales ejecutoras. A continuación podría procederse a la liberación de los recursos, para lo cual los gobiernos estatales deberían presentar expedientes técnicos de los proyectos en cuestión, que tendrían que ser aprobados por el Coplade y las dependencias y entidades federales normativas y la

---

<sup>26</sup> Luis Alberto Sánchez, *op. cit.*, p. 150.

delegación de la SPP. Esto redundó en que el tiempo para ejercer el presupuesto terminara siendo de cuatro meses, por lo que, en promedio, se dejaron de afectar 20% de los recursos por esta vía en 85 y 86<sup>27</sup>.

La asignación directa por medio del presupuesto federal

Finalmente existe una cuarta opción que es la más simple de llevar a cabo: asignar directamente los recursos por medio del rubro "Erogaciones no sectorizables" del Presupuesto de Egresos de la Federación, con el objeto de evitar todos los procedimientos burocráticos que supondría pasarlos por medio de del CUD o la SEP. Los recursos de esta forma se podrían radicar directamente en una línea de crédito en un banco a favor del gobierno estatal correspondiente, y sería posible pensar en que estos se ejercieran libremente sin necesidad de controles por parte de la SPP.

Este procedimiento tiene la gran ventaja de ser expedito y que permite pasar por alto una gran cantidad de trámites. Sin embargo, no cumple con el requisito de seguridad y constancia en la asignación pues involucra un alto grado de discrecionalidad. Sin embargo, la libertad en el manejo de los recursos por este

---

<sup>27</sup> Véase *Ibid.*, pp. 150-152. De hecho la demora resulta lógica dada la gran cantidad de actores que precisan dar autorización y que no están especialmente interesados en la asignación de recursos a una entidad particular. Véase Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley, University of California Press, Berkeley, 1973, cap V, pp. 87-124.

método no puede ser total, pues el Gobierno Federal necesariamente requería vigilar, evaluar y establecer regulaciones sobre este proceso para poder asignar los recursos cada año.

Este mecanismo, aunque no parece adecuado para implantarse como sistema generalizado de asignación de recursos para la descentralización, si podría tener gran utilidad para agilizar el proceso de descentralización en casos específicos en los que fueran especialmente buenas las relaciones entre el gobierno estatal y las autoridades federales (particularmente con el Presidente de la República y el Secretario de Programación y Presupuesto).

### Conclusiones

Para que los gobiernos estatales estén dispuestos a asumir la responsabilidad por los servicios educativos en su entidad, es preciso que cuenten con recursos constantes y suficientes que puedan manejar con completa autonomía.

De los mecanismos analizados, sólo la coordinación fiscal podría cumplir con estos requisitos para todos los estados. Así pues, considero recomendable la creación de un fondo especial para la descentralización educativa dentro del sistema nacional de coordinación fiscal, y el establecimiento de parámetros objetivos para la asignación de estos recursos basados en indicadores económicos y educativos (gasto educativo per capita, población que necesita servicios educativos, el grado de dispersión de ésta, población indígena, alfabetización, cobertura de los servicios educativos de primaria y secundaria, y eficiencia terminal de los mismos).

La redistribución de fuentes gravables es un mecanismo atractivo en principio, pero dada la estructura del sistema impositivo y los enormes desequilibrios regionales existentes en México, a mi parecer no resulta conveniente porque --aparte de ser viable para muy pocos estados-- llevaría a una recaudación y distribución de los recursos sumamente inequitativa, y dificultaría innecesariamente el funcionamiento del sistema tributario.

La distribución de recursos por medio del presupuesto federal en el mejor de los casos --si se eliminan al máximo los procedimientos burocráticos federales-- no garantiza la objetividad en la asignación ni la completa autonomía en el uso de los recursos, y por lo tanto no resulta un sistema satisfactorio de distribución para descentralizar.

La asignación de recursos para la descentralización por vía del Convenio Unico de Desarrollo a mi parecer no cumple con los requisitos fundamentales, pues no tiende a ser expedita dado que involucra numerosos trámites administrativos intergubernamentales. Además no existe seguridad de que se mantenga un nivel constante creciente de gasto educativo en la entidad, pues cuando hay una crisis financiera es evidente que los recortes afectan más a aquellos con menos influencia y capacidad de protestar.

El utilizar el Convenio Unico de Desarrollo como un medio de financiar la educación pública en los estados, permite, sin duda, al Gobierno Federal tener mayor control en el ejercicio del gasto, de tal manera que no haya desviaciones hacia otros rubros, y, también hace posible supervisar la administración del sistema educativo en cada estado. Resulta conveniente preguntarse si esto es deseable. Los funcionarios conservadores en el Gobierno Federal probablemente responderán afirmativamente; que si se hacen las cosas de otra manera es muy posible que se genere desorden e ineficiencia.

Sin embargo, la descentralización en un estado federal significa precisamente eliminar controles (y frecuentemente arbitrariedades) de los funcionarios federales y permitir a los estados completa libertad en la utilización de los recursos, sin más límites que lo que establezca la legislación local pertinente y lo que exija y demande la opinión pública en la entidad.

## CONSIDERACIONES FINALES

En el trabajo se confirma la hipótesis de que el logro de la descentralización administrativa de la educación pública supone condiciones que rebasan al sistema educativo en sí mismo, y que implica cambiar relaciones del conjunto del sistema político sobre todo en lo referente a la cuestión político-sindical y a las relaciones entre el Gobierno Federal y gobiernos estatales, en este último ámbito la cuestión financiera posee una importancia especial.

Este estudio hace patente que la reforma y la eficiencia del sector educativo no se pueden solucionar de manera exclusiva en el interior de las organizaciones del sistema educativa; su logro compete a todo el sistema político, pues en éste se generan prácticas que hacen al sistema educativo poco adaptable a las cambiantes necesidades de la población y lo llevan a desviarse de sus objetivos fundamentales.

En el área político sindical resulta claro que uno de los principales obstáculos para que se realizara la descentralización en el sexenio de Miguel de la Madrid fue la dirigencia vanguardista, cuyo manejo patrimonial de la organización sindical era contrario a cualquier reforma orientada a hacer más eficiente y racional el funcionamiento del sector educativo.

La eliminación de este grupo en el poder del SNTE, sin lugar a dudas, es un paso importante para poder llevar a cabo una reforma de la magnitud de la descentralización administrativa.

Sin embargo, la legislación laboral y estructura sindical siguen inalteradas, lo cual permite en cierta medida el autoritarismo y verticalismo en esta institución. La descentralización de sector educativo sólo se puede dar sobre las bases de una mayor autonomía por parte de las secciones sindicales.

Aun persisten elementos importantes en el área político-sindical que pueden obstaculizar la descentralización. Es necesario garantizar al magisterio condiciones laborales y económicas que les resulten satisfactorias; para esto habrá que homologar salarios y prestaciones de maestros federales y estatales, y hay que continuar con la reciente tendencia a aumentar sus retribuciones, factor que tanta inquietud y problemas políticos ha causado en el pasado.

Por otra parte, la desmembración del sindicato en sindicatos estatales, que ciertamente haría más fáciles las negociaciones con los gobiernos estatales, crearía problemas políticos enormes. Así entonces, en principio, se percibe una oposición entre las necesidades de dos actores básicos. La resolución de esta dificultad no resulta fácil, pero creo que es posible mantener la unidad del SNTE y disminuir las facultades de intervención del CEN en los asuntos seccionales, con los que se puede avanzar hacia un arreglo que sea satisfactorio tanto para el sindicato como para los gobiernos estatales.

Una parte importante de las condiciones que permitirían la descentralización dependen de la resolución de problemas de carácter de tipo administrativo en el propio sector educativo. La

desconcentración del sexenio de López Portillo nos ofrece más lecciones con respecto a los problemas propiamente administrativos que enfrentaría una política descentralizadora que el intento de descentralización en el sexenio de De la Madrid, pues este en realidad nunca se concretó.

Es de preverse que el problema de los recursos humanos, que tanto afectó a la desconcentración, tendrá aún una importancia considerable, pero muy probablemente las dificultades serán menores en este ámbito debido a que en los estados ya hay personal capacitado en la administración de los servicios educativos. Así pues, no existirá el problema de traslado de los empleados y la contratación de nuevo personal. Sin embargo como habrán de unificarse dos sistemas distintos: el estatal y el federal, es de suponerse que se requerirá capacitar al personal existente en las nuevas modalidades de funcionamiento del sistema educativo, y que se suscitarán desajustes con este cambio. La resistencia burocrática es por supuesto un factor que hay que tomar en cuenta y que dada la magnitud del aparato burocrático del sector educativo puede tener más importancia de la que generalmente se le da, haciendo más tardada e ineficiente la ejecución de las principales decisiones en materia de descentralización.

El problema de la normatividad no será ya tampoco tan grave, dado que no se trata de elaborar todas las normas para un conjunto de funciones, puesto que ya la mayoría de los aspectos del funcionamiento del sistema educativo en los estados están

normados. Las dificultades estriban en que es necesario uniformar la normatividad de los servicios educativos en cada estado, tanto de los que se transfieren como de los ya a cargo de la autoridad estatal.

La suerte de la política descentralizadora del sexenio pasado nos ilustra sobre cuáles son los obstáculos más graves que habrán de enfrentar los intentos de llevar a cabo la descentralización administrativa del sector educativo en la actualidad, aunque algunos de los problemas que bloquearon dicha política en el pasado tienen su origen en circunstancias específicas del periodo de gobierno de Miguel de la Madrid que no es probable que se repitan. Uno de estos problemas era el riesgo a que se desestabilizara políticamente al país o se amenazara la viabilidad del programa económico si se golpeaba al SNTE, una organización que había tradicionalmente desempeñado un papel de gran importancia en el mantenimiento del orden político y la estabilidad en el sistema educativo.

Un problema que no pudo superar la descentralización en el gobierno de De la Madrid y que tiene gran importancia para cualquier política encaminada en la misma dirección es el de la falta de interés y compromiso por parte de los gobiernos estatales. Esta actitud se entiende perfectamente porque, dadas las circunstancias (problemas sindicales, carencia de recursos económicos y experiencia administrativa) esto les habría traído problemas que incluso podrían llevar a la desestabilización de

las instituciones gubernamentales estatales no directamente relacionadas con la cuestión educativa.

El hecho de que los gobiernos estatales no cuenten con recursos propios y seguros para financiar la descentralización ha provocado que tanto autoridades estatales como los líderes sindicales se resistan a la transferencia de los servicios de educación pública básica a estas instancias de gobierno.

El Convenio Unico de Desarrollo --que es la formula que se ensayo en el gobierno de De la Madrid-- no es un sistema adecuado para distribuir los recursos financieros necesarios para la descentralización puesto que establece muchos controles por parte del gobierno federal, y un estado no puede tener seguridad sobre el monto de recursos de que habrá de disponer para períodos posteriores; así pues no permite la autonomía en el manejo de los recursos, condición básica de la descentralización.

Considero que la mejor opción para transferir a los estados los recursos necesarios para financiar el gasto educativo es la creación de un fondo especial para la descentralización educativa dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Esta es una solución que requiere de una discusión pública entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales respecto de los indicadores que habría que utilizar para la asignación de los recursos, por lo que no resulta fácil de poner en práctica.

Uno de los mayores obstáculos que han enfrentado las propuestas descentralizadoras en nuestro país es el temor por parte de los funcionarios federales a que los recursos que se

transfieren se desvían a otras áreas o se empleen ineficiente o deshonestamente.

El que los recursos se usen en las áreas pertinentes y en forma honesta dependerá en gran medida de la existencia de una sociedad civil interesada en los asuntos del gobierno y capaz de hacer valer sus demandas. Así pues el buen uso de los recursos estará sin duda relacionado con el grado de democratización y avance político de cada entidad.

En cuanto al problema en la eficiencia en el uso de los recursos transferidos, se trata también de una preocupación fundada, pues la mayoría de los estados carecen de experiencia en la administración de servicios educativos de la magnitud de los que se les transferirían. Sin embargo, si no se les da la oportunidad, nunca podrán adquirir esta experiencia y el sistema educativo seguirá sufriendo de los problemas que genera la centralización en una organización tan grande y diversa.

Esto plantea la necesidad de avanzar gradualmente en cambios estructurales de la magnitud de la descentralización e implementar la política pública en una forma diferenciada, conforme a las condiciones concretas de cada caso. Es conveniente apoyar la descentralización en las entidades con mayor avance en materia administrativa y educativa. Esto permitiría avanzar en la descentralización y aprender cuáles son las dificultades que dicho proceso podría enfrentar en otras entidades federativas. Para esto se requiere que las autoridades brinden toda clase de

apoyos técnicos y administrativos en la etapa de implementación a los gobiernos que inicien el proceso descentralizador.

Es conveniente señalar que el excesivo centralismo y el predominio del Gobierno Federal en detrimento de las facultades de los gobiernos estatales no ha sido resultado únicamente de una autoridad central voraz y absorbidora de funciones y recursos, también los gobiernos estatales con frecuencia han propiciado esto, al no luchar en forma decidida por mantener sus atribuciones; hay en esto probablemente un elemento de temor a asumir responsabilidades con las consecuencias que tiene el responder directamente a los reclamos de la población. Tal como lo señala Vivian Schidt para el caso francés, el centralismo con frecuencia sirve de pretexto para encubrir los defectos de los propios gobiernos locales:

Con la retórica de la centralización, los oficiales locales elegidos buscaban esconder su complicidad de la vista del público, lo que les permitía escapar de la responsabilidad por sus acciones, al culpar... a la autoridad central por las decisiones impopulares así como por las ineficiencias en inequidades de los gobiernos locales!

Una futura descentralización deberá necesariamente ir asociada a un federalismo más activo en el que no se tema asumir responsabilidades y ceder espacios de poder. Para esto no hay soluciones fáciles y muy probablemente se cometerán errores

---

1 Vivien Schmidt, "Unblocking society by decree; the impact of governmental decentralization in France". En Comparative Politics, Julio 1990, Vol. 22, no. 4, p. 465. (Trad. del autor).

graves en el tránsito de un sistema a otro, pero lo que debemos procurar no es evitar a toda costa las equivocaciones sino dar oportunidades de éxito y aprendizaje institucional a los gobiernos locales. "Se debe dar mayor importancia al funcionamiento de las jurisdicciones políticas (especialmente los gobiernos locales) --dice John Kirilin-- que al logro de cualquier objetivo particular de una política, porque la destrucción de las jurisdicciones desalienta a los ciudadanos y reduce el rango de posibles estrategias de política disponibles para la sociedad"<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> John Kirilin, "A Political Perspective" en Trudi Miller (Edit.), Public Sector Performance. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1984, p. 173. (Trad. del autor).

## B I B L I O G R A F I A

- Acevedo, Dolores, La coordinación fiscal entre la Federación y los estados: el caso de México. México, El Colegio de México, Tesis de Licenciatura, 1987.
- Arnaut, Alberto, Del centralismo a la descentralización educativa y sindical. (mecanografiado), México, Julio de 1990.
- , La evolución de los grupos hegemónicos en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. (mecanografiado), México, Enero de 1989.
- , "Notas para el estudio de la descentralización educativa", México, Documento de trabajo CIDE, 1990.
- Arriola, Carlos y Juan G. Galindo, "Los empresarios y el estado en México (1976-1982)". En Foro Internacional, México, El Colegio de México, XXV-2, 1984.
- Avila Carrillo, Enrique y Humberto Martínez Brizuela, Historia del movimiento magisterial 1910-1989: democracia y salario. México, Quinto Sol, 1990.
- Barrera, Rolando y Ma. del Pilar Conzuelo, Descentralización y administración pública en los estados federados (ensayo analítico-metodológico). Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1989.
- Barro, Robert, Macroeconomía. Interamericana, México, 1986.

- Beltrán, Ulises y Santiago Fortilla, "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)" en Blanca Torres (comp.), Descentralización y democracia en México. México, El Colegio de México, 1986.
- Bizberg, Ilán. Estado y sindicalismo en México. México, El Colegio de México, 1990.
- , "Las perspectivas de la oposición sindical en México" en Foro Internacional, XXIII, 4, México, El Colegio de México, 1983.
- Camacho, Manuel, "Control sobre el movimiento obrero en México" en Varios, Lecturas de política mexicana. México, El Colegio de México, 1977, pp. 229-269.
- Camelo Martínez, Julio et al, La educación y el municipio en México. Centro de Estudios de Administración Municipal-INAP, (Cuadernos Municipales num. 2), 1988.
- Campa. Homero, "Elba Esther proclamó su legitimidad pero no pudo imponer su proyecto" en Proceso, num. 691, 29 de Enero de 1990.
- , "Pulverizar el sindicato, condición y meta del plan para descentralizar la educación" en Proceso, num. 692, México, 5 de Febrero de 1990.
- , "Un millón de maestros en el puño de Jongitud" en Proceso, num. 639, 30 de enero de 1989.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Porrúa, 85a. ed., 1988.

- Convenio Unico de Desarrollo entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Aguascalientes en Diario Oficial, 6 de abril de 1983.
- Cordova, Arnaldo, "A la sombra de la Revolución; ideología y cultura política" en Nexos, num. 125, México, Mayo de 1988.
- Cornelius, Wayne, "The political economy of Mexico under De la Madrid: austerity, routinized crisis and nascent recovery". En Mexican Studies, University of California Press, Berkeley, v.1, num. 1, 1985.
- Cortina, Regina, "La vida profesional del maestro mexicano y su sindicato". En Estudios Sociológicos, VII, 19, México, El Colegio de México, 1989.
- Cosío Villegas, Daniel, El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio. México, Joaquín Mortiz, 2a. ed., 1972.
- Charlot, Jean, "Les groupes politiques dans leur environnement", en Jean Leca y Madeleine Growitz (coords.), Traite de Science Politique. Paris, Press Universitaires de France, 1985, v. III.
- De la Madrid, Miguel, Pensamiento político, vol. IV, PRI-Coordinación General de Documentación y Análisis, México, 1982.
- De los Reyes, Yolanda, "Descentralización de la educación", en Blanca Torres (comp.), op. cit.
- , "Descentralización de la educación". En Enfoque Internacional, XXIX-1, México, El Colegio de México, 1988.

- Díaz Díaz, Fernando, Caudillos y caciques: Antonio López de Santa Ana y Juan Álvarez. México, El Colegio de México, 1972, p. XVI.
- Durán, Esperanza, "México: economic realism and political efficiency". En World Today, Vol. 41 (1985).
- Escotto, Teresita, Structural adjustment in Mexico during the 1980's: a lost decade? Tesis de Maestría, Dalhousie University, 1990.
- Falcón, Romana, Revolución y caciquismo en San Luis Potosí, 1910-1938. México, El Colegio de México, 1984.
- James Fesler, "Centralización y descentralización" en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Barcelona, Aguilar, 1976, t. II.
- Gibson, Charles, "Caciques in postconquest and colonial Mexico" en Robert Kern (ed.), The caciques: oligarchical politics and the system of caciquismo in the Luso-Hispanic world. University of New Mexico Press, s. l., 1973.
- Gil Villegas, Francisco, "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo". En Foro Internacional, México, El Colegio de México, XXV-2, 1984, pp. 190-201.
- Guerra, François-Xavier, México: del antiguo régimen a la Revolución. México, FCE, 1988, t. I.
- Hansen, Roger, La política del desarrollo mexicano. Mexico, Siglo XXI, 8a. ed., 1978.

- Hamilton, Nora, "State-class alliances and conflicts: issues and actors in the Mexican economic crisis". En Latin American Perspectives, num. 43, XI-4, 1984.
- Hauriou, André, Derecho constitucional e instituciones políticas. Barcelona, Ariel, 1971.
- Hernández, Luis, "Del gambito de dama al jaque mate" en Varios, De las aulas a las calles, México, Pueblo-Información Obrera, México, 1990.
- (comp.), Las luchas magisteriales 1979/1981. Macehual, México, 1981
- INEGI, El ingreso y el gasto público en México, 1986. México, 1987.
- Janetti, María Emilia, "La coordinación fiscal y los ingresos estatales". En Comercio Exterior, BANCOMEXT, México, vol 39, num. 9, Septiembre de 1989.
- Kaufman, Robert, "Economic orthodoxy and political change in Mexico: The stabilization and adjustment policies of the de la Madrid Administration", en Barbara Stallings y Robert Kaufman (eds.), Debt and democracy in Latin America. Boulder, Westview Press, 1989.
- Kirlin, John, "A political perspective" en Trudi Miller (edit.), Public sector performance. Baltimore, The John Hopkins University Press, 1984.
- La Jornada. diversas fechas.
- Landau, Martin, On multi-organizational systems in the public administration. Berkeley, Committee on Public Organization,

Institute of Government Studies, University of California-Berkeley, 1985. (Mecanografiado).

- Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas. México, SHCP, s.f.
- "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional", en Trueba, José, Legislación federal del trabajo burocrático. Porrúa, México, 16a. ed. actualizada, 1981.
- Ley de Planeación en Diario Oficial de la Federación, 7 de enero de 1983.
- Lobaeza, Soleoao. Clases medias y política en México: la querrela escolar, 1959-1963. México, El Colegio de México, 1988.
- Martínez Almazán, Raúl, Las finanzas del sistema federal mexicano. México, INAP, 1988.
- Matus, Carlos, Política y plan. Caracas, IVEPLAN, 1982.
- McGuinn, Noel et al, La asignación de recursos económicos en la educación pública en México: un proceso técnico en un contexto político. México, Fundación Javier Barros Sierra A.C., 1983.
- Merino Mañón. José, Tamaño y composición de la administración pública mexicana. México, INAP- Secretaría de la Contraloría, México, 1988.
- Meyer, Lorenzo. "El estado mexicano contemporáneo", en varios, Lecturas de política mexicana. México, El Colegio de México, 1a. reimp., 1981.

- , "The political problems of economic stabilization", en Donald Wyman (ed.), Mexico's economic crisis: challenges and opportunities. San Diego, University of California, Center for U.S.-Mexican Studies, monograph series 12, 1983.
- Michels, Robert. Los partidos políticos. Amorrortu, Buenos Aires. 1969, v. 2.
- Middlebrook, Kevin, "Organised labour's response to economic crisis in Mexico". En Journal of Latin American Studies, vol. 21, num. 2, Mayo de 1989.
- Pardo, Maria del Carmen, "La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo", en Blanca Torres, op. cit.
- Peláez, Gerardo, Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. México, Cultura Popular, 1984.
- Peralta, Julio, et al, Radiografías y diagnóstico de un proceso sindical: el movimiento magisterial chiapaneco. Sin pie de imprenta, 1985.
- Pescador, José Angel y Carlos Aberto Torres, Poder político y educación en México. México, UTEHA, 1985.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, Introducción a la administración pública de México: I.- bases y estructura. México, INAP, 1984.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo. México, SPP, 1983.
- Prats, Ives, Décentralisation et développement. Ed. Cujas, 1973.

- Prawda, Juan, Teoría y praxis de la planeación educativa en México. México, Grijalbo, 1987.
- Presidencia de la República-Unidad de la Crónica Presidencial, Las razones y las obras: crónica del sexenio 1982-1988. México, FCE, 1988.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky, Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley, University of California Press, Berkeley, 1973.
- Ragini, Marino. "Sindicalismo" en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (directores), Diccionario de política. México, Siglo XXI, 1982, v. II.
- Reyna, José Luis, Control político, estabilidad y desarrollo en México. México, El Colegio de México, 1a. reimp. de la 2a. ed., 1979, (Cuadernos del CES 3).
- Rondinelli, Dennis et al, Decentralization in developing countries: a review of recent experience. Washington, The World Bank, 1984. (Management and Development Series no. 8).
- Ros, Jaime, "Mexico's stabilisation and adjustment policies (1982-1985)". En Labour and Society, XI-3, 1986.
- Roversi-Monaco, Favio, "Descentralización (y centralización)" en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (eds.), Diccionario de Política, México, Siglo XXI, 1981.
- Sánchez, Luis Alberto, El Convenio Unico de Desarrollo como alternativa para el desarrollo de las entidades federativas en México. México, El Colegio de México, Tesis Profesional, 1987.

- Schmidt, Vivien, "Unblocking society by decree: the impact of governmental decentralization in France". En Comparative Politics, Julio 1990, Vol. 22, no. 4.
- Segovia, Rafael, "El nacionalismo Revolucionario. Los programas políticos revolucionarios (1929-1964), en varios. Lecturas de política mexicana. México, El Colegio de México, 1a. reimp., 1981.
- SEP, Compendio estadístico por entidad federativa 1989. México, 1989.
- , Memoria 1976/1982. México, tomos I y II, 1982.
- , Normas Fundamentales. México, 2a. ed., 1978.
- , Programas y metas del sector educativo 1979-1982. México, 1979.
- , Programas y metas del sector educativo 1981-1982. México, 1981.
- , Prontuario estadístico, cultural y presupuestario, 1989. México, 1989.
- Simon, Herbert, El comportamiento administrativo. Buenos Aires, Aguilar, 1978.
- SNTE, Declaración de principios y estatutos. México, Ed. del magisterio Benito Juárez, 1979.
- SNTE, III Congreso nacional ordinario; memoria. México, Ed. del magisterio Benito Juárez, 1987.
- SNTE-Sección IX, XI Congreso ordinario, México, 1987, sin pie de imprenta.

- SNTE-Sección IX, Seminario de orientación ideológica y sindical  
"Profr. y Lic. Carlos Jongitud Barrios; memoria. México, Ed.  
del magisterio "Benito Juárez", 1987.
- SFF, Desarrollo nacional y descentralización de la vida nacional;  
experiencias de cambio estructural 1983-1988. México, 1988.
- , Descentralización. México, FCE, (Cuadernos de Renovación  
Nacional, num. 2), 1988.
- Street, Susan, "Burocracia y educación: hacia un análisis  
político de la desconcentración administrativa en la SEP",  
En Estudios Sociológicos. I, 2, México, El Colegio de  
México, 1983.
- Tamayo, Jorge, "La racionalización del sector empresas públicas".  
En Revista de Administración Pública. Mexico, INAP, num. 73,  
1989.
- Tena Ramirez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. México,  
Porruá, 3a. ed., 1955.
- Teichman, Judith, Policymaking in Mexico: from boom to crisis.  
Boston, Allen & Unwin, 1988.
- Torres, Blanca (comp.). Descentralización y democracia en México.  
México, El Colegio de México, 1986.
- Vázquez, Josefina, Nacionalismo y educación en México, México, El  
Colegio de México, 2a. ed, 1975.
- Vázquez, Rosa Esthela, "Notas sobre el SNTE y el control político  
ideológico del magisterio en México", en Luis Hernández  
(comp.), Las luchas magisteriales 1979/1981. México,  
Macehual, 1981.

- Weber, Max, Economía y sociedad. México, FCE, 2a. ed., 1964.
- Weiss, Eduard, "La articulación de las formas de dominación patrimonial, burocrática y tecnocrática: el caso de la educación pública en México". En Estudios Sociológicos, V, 2, El Colegio de México, 1967.
- Zedillo, Ernesto, "The Mexican external debt: the last decade" en Miguel Wionczek (ed.), Politics and economics of external debt crisis. The Latin American experience. Boulder, Westview Press, 1985.