

## DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y ACTORES LOCALES

### *Un acercamiento al nuevo rol sindical dentro de la gestión descentralizada de los servicios educativos en Baja California*

MARCOS S. REYES SANTOS

#### **Resumen:**

Este trabajo describe el rol de los actores educativos locales del estado de Baja California a partir de los noventa; se analizan los conflictos protagonizados por los actores gubernamentales y sindicales en los primeros años de la alternancia política en el gobierno estatal y las fases de la descentralización educativa en la entidad. El objeto es aportar elementos sobre el comportamiento de los involucrados en momentos como: *a)* cuando los conflictos fueron intensos, las autoridades educativas sólo atendieron mínimamente las necesidades educativas; *b)* cuando amainaron, los actores concretaron los acuerdos para la descentralización educativa local; y *c)* aunque después de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica volvieron los conflictos, con el tiempo los actores lograron separar las demandas históricas de las periódicas por aumentos salariales y en las prestaciones.

#### **Abstract:**

This article describes the role of local educational actors in the state of Baja California since the 1990s. An analysis is made of the conflicts instigated by government and union actors during the state government's early years of political change and during the phases of educational decentralization in the state. The purpose is to contribute elements regarding the behavior of involved parties at certain times: *a)* When conflict was intense, the educational authorities' attention to educational needs was minimum. *b)* When conflict subsided, the actors reached agreements for local educational decentralization. *c)* Although conflict resumed after the signing of the National Agreement for the Modernization of Basic Education, over time the actors were able to separate historic demands from the periodic demands for increased wages and benefits.

**Palabras clave:** descentralización educativa, conflictos políticos e institucionales, sindicalismo, actores educativos, México.

**Keywords:** educational decentralization, political and institutional conflicts, unionism, educational actors, Mexico.

---

Marcos S. Reyes Santos es profesor investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte. Kilómetro 18.5 carretera escénica Tijuana-Ensenada, San Antonio del Mar, CP 22560, Tijuana, Baja California. CE: mreyes@colef.mx

## Introducción

En el presente artículo se explora el nuevo rol de los actores locales dentro de la descentralización educativa en Baja California, en el contexto de las limitaciones estructurales que enfrenta el proceso y desde la propia racionalidad de los actores y las reglas del juego políticas e institucionales que norman sus interacciones cotidianas. Al tratarse de un ejercicio exploratorio, tiene como objetivo mostrar cómo –durante la década de los noventa y lo que va de la presente– las transformaciones al marco político e institucional en la entidad –producto de la alternancia política y de la descentralización educativa– pueden inducir a un cambio en el comportamiento y en las alianzas de la arena educativa local, particularmente de los actores sindicales; más específicamente, se trata de un intento por caracterizarlos y las estrategias que han desplegado en los primeros años de la alternancia política y en las distintas fases de la descentralización educativa con la finalidad de aportar algunos elementos de diagnóstico acerca de los principales obstáculos que, desde esta perspectiva, limitan o potencian, el desempeño de las instituciones educativas en la entidad.

Para ello el trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera se retoman algunos elementos de la teoría de la descentralización para entender el proceso de reconfiguración política del federalismo, en tanto estructura compuesta por instituciones y actores organizacionales, los cuales van conformando una red de alianzas e intereses a través del tiempo, estructura que sería impactada directamente por la descentralización. En la segunda sección se revisa brevemente la historia del SNTE en la política nacional, particularmente su trayectoria de centralización y hegemonización política dentro del sistema educativo que, al mismo tiempo, también fue tendiéndose paulatinamente hacia su centralización y burocratización durante las décadas posteriores a la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en 1921. En la tercera se analiza la reconfiguración de las alianzas y estrategias de los actores locales en el marco de la alternancia política y de la gestión descentralizada de los servicios de educación básica. Finalmente, se presentan algunas conclusiones e interrogantes sobre los procesos analizados.

## Dimensiones teóricas de la descentralización y reposicionamiento estratégico de los actores del federalismo

La transferencia de facultades, funciones y recursos desde el gobierno central hacia los locales, como resultado de la descentralización, puede entender-

se básicamente como parte de una reestructuración sustantiva de las relaciones entre los actores políticos e institucionales del federalismo. Se trata, en este caso, de la reconfiguración de unas relaciones estructuradas previamente dentro de un esquema centralista, caracterizadas por el predominio político e institucional del gobierno federal sobre los locales, hacia un nuevo esquema más abierto y menos coercitivo, mediante lo cual se ha ido abandonando gradualmente el terreno de la discrecionalidad y retornando al cauce institucional. En la recomposición del arreglo federalista, parece crucial el rol de los incentivos que motivan a los actores a involucrarse en el proceso de descentralización, promoviéndolo u obstaculizándolo, en su caso.

En ese sentido, como representante de la institución eje del federalismo, un actor clave es el Presidente de la República, quien promueve la descentralización por el propio empuje del proceso de democratización que han experimentado diversos países latinoamericanos, la búsqueda de una mayor participación social en el ámbito local y la desactivación de las tentaciones separatistas locales. No obstante, las ganancias políticas que pudiera tener el Presidente en la promoción de la descentralización son transitorias por naturaleza, ya que una vez iniciado el proceso no se beneficiaría políticamente de sus resultados positivos (Haggard, 2000).

Los gobernadores también se involucran en el proceso de descentralización, tanto por la expectativa de obtener más recursos para sus estados o regiones como para negociar nuevas facultades con el gobierno federal, de ahí que se comprometan con el proyecto solamente si en los recursos a transferir se especifica su destino y les dé mayor discrecionalidad en su manejo. Obviamente, estas cuestiones confrontan a los gobernadores con el Ejecutivo federal, en un proceso que se vuelve más complejo en escenarios de gobiernos divididos.<sup>1</sup> Por último, los legisladores federales también se convierten en actores clave de la descentralización, tanto al servir de intermediarios entre las instancias políticas y gubernamentales locales y las federales como al participar en el diseño de los nuevos pactos fiscales que definen las fórmulas para la transferencia de recursos y los acuerdos de descentralización y también por representar a sus respectivos partidos en la discusión de las políticas nacionales.

En gobiernos divididos, estos actores buscarán diseñar la descentralización de tal modo que puedan controlar los poderes discrecionales del Presidente y se canalicen recursos que favorezcan a sus copartidarios locales;

y donde un solo partido controla también la Legislatura; por su parte, los diputados federales buscarán que se mantenga el control y la discrecionalidad en el gobierno central, pero bajo la supervisión del Congreso (Haggard, 2000).

En resumen, mientras que los actores gubernamentales –el Presidente y los gobernadores– forman parte intrínseca de la dimensión institucional del federalismo, que en su interacción definen la dinámica de las relaciones intergubernamentales dentro del pacto federal; los legisladores, en tanto representantes de los partidos políticos, constituyen el punto de articulación entre éstos y los órdenes de gobierno, configurando en su interacción la dinámica y orientación de las relaciones políticas dentro del arreglo federalista. Sin embargo, en la tradición corporativa del Estado mexicano los actores sociales y políticos, como las organizaciones obreras, campesinas y sindicales, también tenían su propio peso dentro del sistema político y, al vincularse con los partidos e interactuar con estas instituciones, trazaban una ruta de vinculación entre ambos sistemas. Dentro de esta red de relaciones corporativas, el rol desempeñado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) ha sido crucial en el desenlace de la desconcentración administrativa de finales de los años setenta y la posterior descentralización educativa.

#### **La relevancia política e institucional del SNTE dentro del sistema educativo nacional**

Hegemonización y centralización política del SNTE

A partir de la década de los cuarenta comienza una tendencia aguda a la centralización política y administrativa de las estructuras e instancias de toma de decisiones en el sistema educativo mexicano, similar a lo ocurrido en otros países latinoamericanos (Cassasús, 1990). El sistema se volvió cada vez menos eficiente en la atención de las necesidades y demandas de la población nacional por servicios educativos, también se sobrecargó de tareas y funciones administrativas que lo volvieron lento en su proceso de toma de decisiones y, sobre todo, se concentraron los recursos financieros en las oficinas centrales de la SEP. Ante esta situación, el gobierno federal tomó la iniciativa de promover un proceso de desconcentración administrativa desde finales de los setenta y, durante la década de los ochenta, una descentralización educativa *por decreto* (Arnaut, 1999), lo cual sirvió de antecedente primario para el aprendizaje institucional en la materia y orientó

los esfuerzos hacia la profundización de la descentralización y su extensión de la educación básica hacia otros niveles y temas educativos en los noventa (PNF, 2000).

Paralelamente a la centralización y burocratización del sistema educativo nacional, a partir de su constitución en 1943, el SNTE también fue consolidando rápidamente su hegemonía política dentro de la estructura de relaciones corporativas entre el Estado mexicano y las organizaciones sindicales así como concentrando facultades, funciones y recursos en su Comité Ejecutivo Nacional (CEN) con el efecto colateral del detrimento de la autonomía y desarrollo de sus representaciones locales. Así, al reconocerlo –en 1944– como la organización única de los trabajadores sindicalizados de educación básica y disponer que las cuotas sindicales se descontaran del salario del trabajador y se entregaran a su secretario general, el gobierno federal contribuyó a la centralización política y financiera del sindicato magisterial (Benavides, 1993).

La presencia del SNTE en lo nacional ha sido importante por su función política, principalmente por la eficacia con que movilizaba a sus miembros para organizar manifestaciones y reuniones, desfiles de estudiantes y recepciones a las que asistían los candidatos del partido oficial (Ornelas, 1998:300). Fue, asimismo, el mecanismo mediante el cual los sucesivos gobiernos posrevolucionarios intercambiaran bienes y servicios públicos por apoyo electoral con sus representantes nacionales y locales desde su constitución. También fue el medio a través del cual sus líderes se encumbraron políticamente. El sindicato magisterial también ha tenido una gran injerencia en la estructura administrativa del sistema educativo nacional (SEN), mediante una compleja red de alianzas interburocráticas. Así, a pocos años de haberse constituido, su dirigencia nacional rápidamente “colonizó” la SEP en una imbricación interburocrática, que le permitió consolidarse organizacional y políticamente e incrementar su capacidad de influencia dentro del SEN. Por medio de esta imbricación *sui géneris*, los dirigentes sindicales pudieron llegar a posiciones de jerarquía dentro de la SEP y promover sus intereses corporativos en el contexto de la política nacional (Ornelas, 1998:298).

Aunque mantuvo una actitud relativamente pasiva ante la desconcentración educativa de finales de los años setenta –al asumir que era parte de un proceso de federalización que en un futuro tendería a la homologación de las condiciones laborales, salariales y prestaciones económicas entre los

maestros federales y estatales (Ornelas, 1998:298)– cuando se intentó promover la descentralización educativa, a mediados de los ochenta, surgieron conflictos entre la SEP y el SNTE. Algunas de las fuentes de estas tensiones fueron: *a)* la búsqueda de la calidad educativa –como una de las propuestas de la descentralización– implicaba revisar y evaluar la actividad docente, tanto en lo relativo a la formación de los maestros como a su desempeño profesional, lo que invadía los espacios burocráticos donde se había enraizado el poderío sindical, como el sistema de formación de maestros y el control técnico y administrativo del magisterio en servicio, y *b)* la dirigencia sindical percibió a la descentralización como una situación de riesgo para la integridad de su organización, tanto porque hubiera llevado a su atomización –convirtiéndolo en una confederación o en múltiples sindicatos estatales– como porque amenazaba la propia hegemonía del CEN en el control sobre sus agremiados y en su capacidad de negociación con la autoridad educativa federal (Arnaut, 1998:267-268).

El SNTE y la modernización y descentralización educativas

Ante estas dificultades, el gobierno salinista (1989-1994) privilegió el consenso político en la búsqueda por mejorar la calidad educativa y vincular a este sector a su proyecto de modernización política y económica. Producto de ello fue la concertación de un acuerdo nacional firmado en 1992 entre los actores institucionalizados –el gobierno federal, los gobiernos estatales y el SNTE–, complementándose con acciones tales como las reformas a los artículos 3º y 31 de la Constitución federal y la promulgación de la nueva Ley General de Educación en 1993 (Trejo, 1996:166-169). Con ello inicia el impulso de una nueva estrategia de descentralización, mediante la cual el gobierno salinista buscaba superar los rezagos y disparidades acumulados, satisfacer la demanda creciente de servicios y mejorar cualitativamente la educación, en un escenario donde la operación y administración educativas estaban a cargo de una autoridad central muy distante de los centros escolares. También se buscaba con ello atender con eficiencia las funciones normativas y de planeación de la autoridad educativa nacional, las que habían decaído sensiblemente por la excesiva burocratización y el agudo centralismo que prevalecían en la SEP (Moctezuma, 1993:154-155).

De esta manera, el proyecto de descentralización educativa del salinismo colocó al SNTE ante situaciones inéditas, poniendo en riesgo su capacidad

de negociación corporativa con las autoridades educativas estatales e implicando que la organización sindical se *blindara* contra ello. En consecuencia, el sindicato condicionó su participación en el proceso descentralizador a que se estableciera explícitamente en los acuerdos firmados con los gobiernos estatales su titularidad sobre los contratos colectivos de sus agremiados que se transferían. También quedó claramente asentado en los Acuerdos Estatales que el CEN del SNTE seguía siendo el representante legal de los trabajadores, el cual sólo delegaba a los comités estatales la representación en los asuntos derivados de la nueva relación laboral colectiva de los trabajadores transferidos con los gobiernos estatales. No podía faltar la cláusula sobre las cuotas sindicales, donde la autoridad estatal se obligaba a retener de los salarios de los trabajadores los recursos que por ello le correspondían al sindicato y de enterarlos puntualmente al CEN e, inclusive, se especificó que si la entrega de los recursos se retrasara por más de tres meses, el sindicato podía solicitarle al gobierno federal que los descontara de sus participaciones federales al gobierno estatal que incurriera en el retraso (CGE-SNTE, 1992).

#### **Alternancia política, descentralización y nuevo rol de los actores educativos en Baja California**

##### Alternancia política y conflictos educativos locales

El gobierno surgido de la alternancia política que se dio en Baja California en 1989 puso en marcha un Programa de Reestructuración Administrativa, mediante el cual se buscaba transformar el aparato de gobierno para hacerlo más eficiente en su funcionamiento y racionalizar el uso de los recursos públicos. Si bien el Programa se pudo adoptar en otras áreas de la administración pública sin dificultades de fondo, cuando se quiso poner en marcha en el sector educativo se presentaron serios conflictos entre la nueva burocracia educativa y los actores sindicales de la estructura corporativa. Las dificultades comenzaron cuando la nueva autoridad educativa del estado pretendió realizar una reestructuración administrativa para “poner orden y racionalizar el uso de los recursos” (Ayala, 1999) en las escuelas de educación básica en la entidad, lo que fue rechazado y enfrentado con mucha beligerancia por parte de los actores sindicales, desde posiciones partidistas y quizás ideológicas también.

Una de las primeras acciones de la autoridad educativa fue cuestionar la legalidad y factibilidad financiera de las concesiones que el anterior

gobierno le hiciera a la Sección 37 del SNTE –que agrupa a los maestros estatales–, por su evidente sentido político y por la premura con que fueron otorgadas, como la incorporación de 600 plazas de nueva creación al sistema educativo estatal (SEE) durante el ciclo escolar 1989-1990. De acuerdo con el entonces secretario de Educación, Rafael Ayala López, la premura por basificar masivamente a estos docentes respondía a la necesidad de reincorporar al SEE a los más de 800 maestros que, bajo diversas justificaciones, estaban comisionados en las dependencias estatales y federales, en apoyo a las labores sindicales y a las campañas de los candidatos priístas; inclusive varios pertenecían al servicio particular de algunos funcionarios. Para incorporar a los maestros con nuevas plazas, los directivos de las escuelas, de común acuerdo con el sindicato, dividieron los grupos más saturados en dos, creando un turno matutino y otro vespertino (Ayala, 1999).

Las nuevas plazas no sólo profundizarían aún más el déficit de las finanzas públicas, sino que le generaban al gobierno del estado el problema de disponer urgentemente de los recursos para pagarlas, pues –de acuerdo con el decreto firmado por el gobernador saliente– los maestros recién incorporados comenzarían a percibir sus salarios desde dos meses antes de que empezara la nueva administración y, por supuesto, que se contara con los recursos del presupuesto del año siguiente. Adicionalmente, la anterior administración estatal promovió una reforma a la Ley del Servicio Civil, mediante la cual se le otorgaba una prima de antigüedad de 450 días de salario a cada maestro que se jubilara, independientemente de cualquier otra prestación que tuviera (Esponda, 1999). Para hacer frente al problema, la nueva administración estatal inició pláticas con el sindicato y logró que la resolución sobre ambas concesiones se pasara a las negociaciones de mayo del año siguiente y, mientras tanto, se revisarían las condiciones en que fueron otorgadas las nuevas plazas. Después de largas y tensas negociaciones, los actores involucrados concluyeron que alrededor de 300 nuevas plazas no se justificaban, pues la mayoría de estos docentes no reunían los requisitos, incluso, muchos eran todavía estudiantes (Esponda, 1999). De esto se puede deducir que la nueva burocracia gubernamental y la vieja sindical comenzaron sus relaciones en un ambiente relativamente constructivo.<sup>2</sup>

Sin embargo, justamente al inicio del ciclo escolar 1990-1991 empezó a deteriorarse la relación entre el Secretario de Educación y los líderes de

la Sección 37, cuando el primero quiso retomar el control sobre el proceso de inscripción escolar, así como cancelar el cobro de las cuotas escolares lo que, en su opinión, se había convertido en un jugoso negocio para los inspectores, directores y docentes implicados y que, evidentemente, se había salido del control gubernamental. Si bien la gratuidad de la educación básica está garantizada en la Constitución ello no siempre se cumple en la realidad, pues por ejemplo en Baja California –como seguramente sucede en otros estados– los directores podían cobrar una cuota a los padres de familia para los gastos más elementales de la escuela, lo que era tolerado por el gobierno (tanto estatal como federal) a condición de que la cuota no fuera obligatoria. No obstante, con el tiempo se hizo costumbre que si un padre de familia no quería o no podía aportar su cuota voluntariamente se le amenazaba con no inscribir a su hijo; ante esta situación, la nueva autoridad educativa redefinió claramente las reglas del juego, estableciendo que, aunque era válida y deseable, los directivos de las escuelas no podían obligar a los padres de familia a aportar su cooperación económica ni mucho menos condicionar la entrega de las constancias del curso al pago de la cuota.<sup>3</sup> Más aún, cuando se detectaran casos en que no se respetaran estas reglas se iban a aplicar las sanciones correspondientes, lo que al comenzar a hacerse efectivo se convirtió en una de las primeras fuentes de fricción entre las autoridades educativas y los líderes sindicales y directivos de las escuelas (Ayala, 1999).

Otras acciones emprendidas por la autoridad educativa fueron agudizando poco a poco las tensiones y los conflictos, principalmente porque éstas se realizaron sin que el gobierno las negociara con el sindicato. Por ejemplo, unilateralmente se decidió quitarle su pagador habilitado al sindicato, obviamente porque era una práctica informal que el sindicato no negociaría, así, una persona recogía los cheques de pago en la Tesorería del gobierno estatal y como ningún documento era devuelto se produjo una sospecha, pues era improbable que todos los trabajadores estuvieran laborando el día de pago. A fin de resolver este enigma y, sobre todo, para recuperar el control administrativo sobre el pago de los salarios, el gobierno estatal decidió establecer pagadores propios, con lo que salieron a relucir las irregularidades. En la primera quincena se regresaron alrededor de 800 cheques que tuvieron que ir a cobrar a Tesorería con la justificación de por qué estaban ausentes. Otra decisión fue reducir el número de comisionados a la Sección 37. Ayala López opinó, en entrevista, que en el otorga-

miento de los comisionados los dirigentes sindicales se “despachaban con la cuchara grande”, ya que era una de las maneras en que se realizaba el intercambio de favores entre el gobierno y el sindicato, sin preocuparse si esto era oneroso o no para el sistema educativo estatal, sobre todo porque tan sólo por este rubro el gobierno del estado erogaba cada año aproximadamente unos 7 millones de pesos. Así, el gobierno estatal decidió dejarle al sindicato sólo 60 de los 120 comisionados que pedía, además de asignar a las mesas técnicas (Ayala, 1999)<sup>4</sup> sólo 100 horas y ya no un número determinado de maestros comisionados, lo que fue aceptado por el sindicato, aunque de mala gana.

A cada paso que daba Ayala López en su intento por reestructurar el funcionamiento de las escuelas de educación básica de la entidad y “poner orden” en su administración, la situación se complicaba y se volvía cada vez más tensa. La gota que derramó el vaso fue la rotunda negativa del gobierno estatal a pagar la prima de antigüedad de 450 días de salario a los maestros que se jubilaran, sencillamente porque no había recursos para solventar ese pago; además de que en ese momento estaban por jubilarse entre 100 y 150 docentes (Esponda, 1999).<sup>5</sup> La situación se complicó definitivamente cuando la autoridad educativa quiso realizar un censo de maestros de educación básica, pues mientras que el sindicato manejaba 17 mil, en los registros del gobierno estatal sólo había 15 mil. El gobierno pretendió recabar información por áreas, zonas y actividad escolar y después “vaciarla” en una base de datos para unificar el personal. El sindicato impidió que se realizara el censo inclusive en algunas escuelas se instalaron “barricadas”. Para evitar hechos violentos, el gobierno desistió de sus intenciones, renunciando con ello también a una atribución de la autoridad de saber dónde estaban los maestros que formaban parte de la nómina del magisterio estatal (Esponda, 1999).

Poco a poco las inconformidades se convirtieron en reivindicaciones políticas y, en febrero de 1991, los líderes de la Sección 37 pidieron la destitución del Secretario de Educación Rafael Ayala López, lo acusaron de ser “enemigo”, adoptando una estrategia de “ataque generalizado”, que incluía manifestaciones masivas y plantones frente al palacio de gobierno. A estas alturas las relaciones entre el primer Secretario de Educación de la administración de Ernesto Ruffo y los líderes de la Sección 37 ya se habían roto por completo, pues la comitiva sindical prefería negociar con el oficial mayor o directamente con el gobernador. Además de costosa (Esponda,

1999)<sup>6</sup> la campaña orquestada por la dirigencia sindical en contra de Ayala López también fue larga, resolviéndose hasta finales de 1991, cuando el gobernador Ruffo (1999) le pidió su renuncia, aprovechando que habría cambio de directiva en la sección sindical.

#### Descentralización educativa y reposicionamiento estratégico local

El gobernador Ruffo nombra en la Secretaría de Educación y Bienestar Social a Marco Antonio Esponda Gaxiola en sustitución de Ayala López, este cambio distendió un poco las relaciones entre los actores en conflicto ya que la renovación de la dirigencia estatal del SNTE propició una nueva etapa en su interacción y adoptaron una actitud menos beligerante. Un factor clave en este reposicionamiento fue la firma de los Acuerdos Estatales, a partir de los que se ratificó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y comenzó la fase de operación de la descentralización educativa en Baja California.

Después de la firma del ANMEB en la ciudad de México, iniciaron las negociaciones entre los actores involucrados para su *aterrizaje* en la entidad, las cuales fueron tensas y prolongadas y en las que también se involucró a los líderes locales del magisterio. Para iniciar las negociaciones, los representantes del gobierno federal y los líderes nacionales del sindicato conminaron a las autoridades locales a posponer sus diferencias políticas con los sindicalistas en favor de los asuntos sustantivos del federalismo educativo, que en ese momento estaban en juego y que, incluso, ponían en tensión la propia coordinación intergubernamental dentro del pacto federal (Ruffo, 1999). Por cierto, las autoridades estatales también tuvieron que presionar a su contraparte federal para que el sindicato tomara parte en las negociaciones, ya que al principio los funcionarios federales se rehusaban a admitir a los líderes locales del SNTE en la mesa de negociaciones porque sus líderes nacionales ya habían firmado el *Acuerdo Nacional* y era mejor no complicar el proceso con sindicalistas locales, sin embargo, los funcionarios estatales abogaron para que se incorporaran a las negociaciones argumentando que “por muy buenos que fueran los acuerdos a que llegaran entre sí las partes gubernamentales, de poco iba a servir si posteriormente el sindicato los impugnaba y desconocía” (Esponda, 1999). Finalmente, se acordó que participaran.

El intenso y largo proceso de negociaciones culminó con la firma de los Acuerdos Estatales en diciembre de 1992, lo que formalmente marcó el

inicio de la descentralización educativa en la entidad. De acuerdo con la autoridad educativa estatal, la transferencia fue una decisión orientada a revertir el *aberrante* centralismo que agobiaba al sistema educativo nacional, por lo que el propio gobierno federal comprendió que ya era imposible seguir manejando desde la ciudad de México un aparato administrativo tan gigantesco como el de la SEP, tomar decisiones sobre la situación laboral de maestros que trabajaban a miles de kilómetros ni tener un control adecuado sobre los recursos financieros, entre otros aspectos (Esponda, 1999). No se debe descartar la posibilidad de que en la descentralización el gobierno federal también pretendía desarticular la fuerza nacional del SNTE, desintegrándolo en sus 55 secciones estatales, aunque eso sólo quedó en la intención, ya que los líderes sindicales –nacionales y locales– cerraron filas, fortaleciendo a su organización y cancelando cualquier tentativa del gobierno al respecto.

Desarrollo reciente de los conflictos con la descentralización educativa  
Los conflictos recientemente observados en Baja California han sido periódicos y estructurales y se originan en la gestión de personal y en los obstáculos en la integración de los subsistemas –estatal y federalizado– que tienen como meta la descentralización educativa en la entidad. Las negociaciones entre las autoridades educativas y los líderes sindicales en torno a los aumentos salariales, las prestaciones y el mejoramiento de las condiciones generales de trabajo se han realizado, la mayoría de las veces, sin “mucho ruido”, pero otras han transcurrido en situaciones de conflicto y con gran espectacularidad.

Un momento conflictivo entre el gobierno del estado y las secciones estatales del SNTE fue cuando se dieron las negociaciones sobre el pliego petitorio de 1995 porque los líderes sindicales vincularon a sus tradicionales demandas por aumentos salariales el argumento de la calidad educativa; también pedían la solución de asuntos pendientes como las jubilaciones y pensiones, ya que lo logrado no garantizaba que los docentes contaran con los elementos necesarios para un buen desempeño de sus labores y si el gobierno quería promover la calidad educativa primero debía mejorar los ingresos de los docentes (García, 1995a:9). Si bien las demandas principales del pliego petitorio fueron resueltas en abril de 1995, en especial con el aumento salarial de 4% otorgado a los docentes y de 7% a los trabajadores administrativos, varios asuntos aún quedaban pendientes de

resolverse (García, 1995b:7). Hacia finales de ese año los líderes de la Sección 2 –que agrupa a los maestros federales– comenzaron a demandar que sus pensiones y jubilaciones se incrementaran e igualaran a los de los estatales, pues alrededor de mil 500 maestros federales pensionados recibían 40% menos que los estatales (García, 1995c:3).

Al inicio de la segunda administración panista (1995-2001), las relaciones entre las autoridades educativas y las dirigencias locales del SNTE entraron en una etapa de distensión y apertura, debido a las expectativas generadas por la designación de Virgilio Muñoz Pérez como nuevo Secretario de Educación (Angulo, 2003). Por su declarada afinidad ideológica con el PRI, se creía que Muñoz Pérez iba a mediar en la conciliación de intereses y contribuir a la distensión de las relaciones entre el gobierno estatal y el sindicato (León, 1995:1); sin embargo, en los dos años que estuvo en el cargo poco pudo hacer. A poco de tomar posesión de su cargo, el nuevo Secretario de Educación intentó crear un ambiente favorable para las negociaciones con el sindicato sobre el pliego petitorio de 1996, anunciando que el gobierno estatal estaría en posibilidades de otorgar el aumento salarial de emergencia de 10% que había sido autorizado para todo el país y que se estaba revisando el resto de las demandas locales. Pero una semana después fue desmentido por el Secretario de Finanzas, quien afirmó que se carecía de recursos para ese aumento, a menos de que el gobierno federal los aportara en forma extraordinaria, ya que ello representaba una erogación adicional de alrededor de 66 millones de pesos (Martínez, 1996:9). Este desmentido evidenció públicamente las contradicciones entre el Secretario de Educación y el gabinete estatal, por lo que su nombramiento parecía más una decisión personal del gobernador Héctor Terán que un acuerdo con su gabinete. Esta circunstancia dejó a la deriva a Muñoz Pérez (1999).

En la coyuntura del cambio de Secretario de Educación, los líderes de la Sección 2 del SNTE también comenzaron a presionar al gobierno estatal para que cumpliera los compromisos contraídos en la firma del ANMEB en 1992, demandando la homologación salarial y las prestaciones, así como un trato equitativo para todos los trabajadores de la educación. A finales de febrero de 1996, el líder local de los maestros federales, Carlos Angulo Rentería, anunció que se había acordado en la última asamblea estatal de la Sección 2 dar plazo hasta el 15 de mayo al gobierno estatal para que resolviera en definitiva sobre la homologación salarial e hiciera

propuestas concretas para la solución de los problemas laborales (García, 1996a:6).

En resumen, mientras los líderes de los maestros estatales han pugnado básicamente por las demandas anuales por aumentos salariales y las prestaciones en su confrontación periódica con el gobierno del estado, la dirigencia del magisterio federal aprovecha cada coyuntura de revisión salarial para demandar un trato igualitario respecto de los maestros estatales en cuanto a los estímulos correspondientes a las actividades y responsabilidades que se les exige, así como la homologación salarial y en las prestaciones. Sin embargo, esta coyuntura anual no sería el espacio más propicio para que se resuelva en definitiva este conflicto ya que ello requiere de negociaciones más complejas entre el gobierno federal y estatal y los líderes del SNTE pero, sobre todo, que el primero aporte los recursos en el marco de la descentralización educativa. A pesar de lo anterior, los líderes de los maestros federales siguen deslizando el tema cada año, quizás para que no se pierda el interés gubernamental en resolverlo.

Si bien las llamadas *demandas históricas*, como la jubilación dinámica y la homologación salarial, no parecen tener solución en el mediano plazo, las peticiones periódicas por aumentos salariales y en las prestaciones se han ido resolviendo en cada negociación. Según los entrevistados, las autoridades educativas han buscado que las negociaciones con el sindicato se den en un ambiente de manejo más transparente de la información sobre los recursos; de esta manera, el gobierno ha optado por informar oportunamente a la parte sindical acerca del monto de los recursos con que se cuenta para ello, lo que ha permitido definir desde el inicio de la ronda de negociaciones el tipo y el número de demandas que realmente se pueden satisfacer.

En consecuencia, ahora las negociaciones ya no se dan tanto sobre los aumentos sino en cómo distribuir mejor los recursos disponibles entre salarios y prestaciones. Con ello se trata de persuadir a la contraparte sindical de no generar demasiadas expectativas entre sus agremiados; inclusive, los propios líderes sindicales han optado por no hacerlo como estrategia para evitar que sus representados les reclamen: “o se vendieron o son muy *burros* para negociar” (Salcedo, 1999). Han sensibilizado a sus agremiados sobre el hecho de que, aunque se tenga todo el derecho, las demandas que finalmente prosperan son las que se ajustan al monto de los recursos realmente disponibles. Paulatinamente, se ha ido diluyendo el “estéril” dis-

curso de la confrontación entre los actores en torno a los recursos (Salcedo, 1999). Desde esta perspectiva, las relaciones entre las autoridades educativas y los líderes locales del SNTE se van encaminando hacia un mayor entendimiento y en un ambiente de negociación más constructivo<sup>7</sup> derivado de los cambios internos y de apertura promovidos en las propias organizaciones sindicales.

Para empezar, desde 1998 ambas secciones –la 2 y la 37– ya hacen frente común y, consecuentemente, presentan ante el gobierno estatal un pliego petitorio único. En las reuniones de trabajo con las autoridades educativas, los representantes sindicales adoptan la estrategia de la negociación concertada, pues en palabras de sus líderes, aunque el sindicato cuenta con mucha fuerza, no se ha querido “sacar las armas en aspectos que no valen la pena”. Quizá en alguna ocasión el sindicato asuma actitudes más enérgicas para demostrar toda su fuerza política; por el momento, sin embargo, de manera concertada se ha ido entendiendo bien con las autoridades educativas (Pérez, 1999).

En general, puede plantearse que las últimas negociaciones salariales se han llevado a cabo en un ambiente de diálogo constructivo. Mientras que la parte gubernamental defiende su “limitada” capacidad financiera para dar respuesta a todas las demandas, la contraparte sindical argumenta lo necesario sobre la necesidad de que todas sus peticiones sean atendidas. Finalmente, se concreta una propuesta y se firma el convenio respectivo. De igual forma, además de las demandas periódicas por aumentos salariales y prestaciones, en cada negociación la representación sindical sigue empujando las *demandas históricas*. Por ejemplo, las secciones sindicales piden reiteradamente incrementos en las compensaciones al personal directivo y de supervisión así como un aguinaldo de 90 días y, según las autoridades educativas, muchas de estas demandas se hacen fuera de contexto ya que rebasan la situación que prevalece en el país (aunque en realidad muy ligeramente), sin minimizar, obviamente, las carencias que el magisterio estatal pudiera tener en otros aspectos. Así, mientras que en el país se les paga a los docentes en promedio seis salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal, los de Baja California ganan ocho (Durazo, 2003) y aunque a nivel nacional se paga en promedio 58 días de salario por aguinaldo, en la entidad se pagan 60 días (Salazar, 2003).

Por otra parte, entre las fuentes de conflictos estructurales en el sistema educativo estatal destaca la *jubilación dinámica*, ya que al negarse el

gobierno federal a aportar los recursos requeridos a los trabajadores federalizados, esta prestación se ha convertido en una seria limitante para que se concluya la descentralización educativa en la entidad. Parece evidente que la negativa a financiar dicha prestación obedece a una precaución política, ya que si aceptara destinar los recursos en Baja California ello implicaría hacerlo extensivo a nivel nacional, aunque también es probable que por ser producto de un acuerdo entre el gobierno del estado y la Sección 37 no quiera responsabilizarse de ello. En consecuencia, los actores involucrados han estado posponiendo –al parecer de manera indefinida– la discusión, tanto sobre la solución que se le debe dar en lo inmediato como acerca de su futura viabilidad financiera. Si bien representa, evidentemente, un gran beneficio para los trabajadores, esta prestación se ha vuelto un elemento desequilibrante de las finanzas públicas estatales, pues el gobierno estatal prácticamente duplica los recursos por cada trabajador que se retire (Esponda, 1999).

Por último, en el horizonte de los sucesivos gobiernos estatales panistas, las autoridades educativas siguen encontrando viejas prácticas e inercias en la gestión educativa que se niegan a desaparecer, lo que muestra que la “cultura del cambio”, publicitada desde los primeros años de la administración ruffista, tarda demasiado en producirse y en permear los distintos espacios del quehacer gubernamental en la entidad. La última administración educativa (2002-2007) tuvo que atender las valoraciones clínicas del personal para el cambio de actividad, el cual prácticamente hizo crisis al inicio de la administración y que se debió a la flexibilización de los criterios para evaluar las solicitudes de cambio de actividad por prescripción médica. Entre 1997 y 1998 alrededor de 50 docentes habían pedido su cambio de actividad, pero para principios de 2002 se presentaron más de 400 solicitudes en cada subsistema; llamó la atención que se haya incrementado de tal manera en el cambio de una administración a otra (Durazo, 2003).

Al revisar con cuidado los expedientes, se detectó que para autorizar las solicitudes se relajaron los criterios más allá de lo establecido en la normatividad. En opinión del funcionario responsable, esto afectaba al sistema, por lo menos, en dos aspectos: *a)* en la calidad de la enseñanza, ya que es difícil garantizar una buena atención a los estudiantes cuando constantemente se está cambiando al profesor, y *b)* en un desembolso adicional de recursos, pues para seguir atendiendo a los alumnos hay que pagarle a un docente

que supla temporalmente al que cambió de actividad. Ante esta situación, las autoridades educativas se reunieron con los líderes sindicales, en el “jaloneo” de las negociaciones el gobierno estatal buscaba convencerlos de que la intención no era quitarlo sino regularlo adecuadamente para no afectar el servicio y evitar el dispendio de recursos. Al final, acordaron en que era una situación irregular que debía corregirse (Durazo, 2003).

En lo que corresponde al pago de la nómina también se presentan problemas que limitan una gestión eficiente de los recursos. Uno de ellos es la imposibilidad de compactar varios conceptos en un documento único de pago, dado que mientras las autoridades educativas intentan hacer los diversos pagos que le corresponden a un trabajador en un solo cheque (lo que representaría un ahorro aproximado de unos 300 mil pesos), los representantes sindicales se oponen a ello argumentando que los maestros quieren que cada concepto de pago se haga con su respectivo cheque. Otro problema son las presiones sindicales para adelantar el pago del aguinaldo desde la primera semana de diciembre, a pesar de que no está estipulado en el contrato colectivo de trabajo ni en ningún pliego petitorio. A pesar de que las presiones de la parte sindical han sido muy fuertes al respecto, las autoridades educativas se han mantenido firmes en su posición de que no es posible atender esta petición; sencillamente, por limitaciones técnicas y operativas, es imposible elaborar más de 36 mil cheques en una semana. Ingenua o maliciosamente, los líderes sindicales han llegado a pedir que se contrate más personal solamente para elaborar los cheques y proponen que el sindicato puede enviar personal de apoyo para ello (Salazar, 2003).

### Conclusiones

La reconfiguración del sistema federal, como producto de la descentralización, se puede entender básicamente como un proceso de rediseño institucional, lo que implica esencialmente una redefinición del rol y las funciones de las instituciones del federalismo. Se trata, en principio, de un proceso en transición, donde la red de instituciones vinculantes de las viejas formas de interacción dentro del federalismo se van realineando en un nuevo esquema más abierto y menos coercitivo y encaminado a la prevalencia de las reglas formales de interacción sobre las informales y al abandono gradual de las relaciones intergubernamentales centralistas. Además de la

reconfiguración del entramado institucional, también implicaría un reposicionamiento estratégico de los actores protagónicos del arreglo federalista, debido principalmente a una recomposición de la estructura de incentivos que los motiva a la interacción.

Es en este contexto en que deben de explicarse los cambios que la descentralización educativa ha inducido en la estructura de relaciones entre las instituciones y actores del federalismo educativo en México. La descentralización de los servicios de educación básica hacia los estados ha implicado, así, una clara redefinición del rol de los gobiernos de la Federación, a partir de la firma del ANMEB, ya que mientras el gobierno federal fortaleció su rol normativo y garante del carácter nacional de la educación básica, los estatales consolidaron su papel administrativo y operativo a la vez que tienen mayor control sobre los subsistemas federal y estatales y, por tanto, mayores posibilidades de mejorar la planeación educativa y la operación de programas de mantenimiento de las escuelas.

En la dimensión política del federalismo educativo también participan otros actores, además de los gubernamentales, como el SNTE y la Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF), cada uno obviamente estructurado como un grupo de intereses muy definido. Si bien no se analizó el caso de la UNPF, lo cierto es que a lo largo de su historia ésta ha encabezado diversas protestas y manifestaciones nacionales de repudio hacia algunas políticas y acciones adoptadas por el gobierno federal, que confirman su rol político e ideológico en el plano educativo nacional (Ávila y Muñoz, 1999). Más importante que la presencia de la UNPF ha sido, sin embargo, la del SNTE, tanto en la estructura de relaciones corporativas entre el Estado mexicano y las organizaciones sociales como dentro del propio aparato burocrático del sistema educativo nacional, así como su función en el sistema político mexicano. A pocos años de haberse constituido, el SNTE rápidamente se fue posicionando dentro de la estructura de relaciones corporativas entre el Estado y las organizaciones sociales, convirtiéndose en un eje importante del proceso de intercambio de bienes y servicios públicos así como de apoyo electoral entre el gobierno y la dirigencia nacional del sindicato. También fue el medio a través del cual se encumbraron políticamente sus líderes, sobre todo durante el predominio de Vanguardia Revolucionaria en la historia de la organización sindical. Y, pese a que la modernización educativa impuso retos importantes al SNTE, sus líderes supieron hacer frente a ello, se protegieron de sus posibles implicaciones divisionistas y lograron invo-

lucrar a su organización en el proceso de descentralización, que formaba parte de la modernización educativa, en situaciones por demás ventajosas.

En el contexto local, la alternancia política y la descentralización educativa alteraron significativamente el escenario de interacción entre los actores locales. Por un lado, al ser desplazados los priístas de las posiciones de gobierno por los panistas, como producto de la alternancia política, se generó la coyuntura para la transformación de las formas y reglas de interacción dentro de la estructura corporativa local, lo que afectó medularmente a los priístas, ya que éstos se encontraban profundamente implicados en la estructura corporativa, quienes reaccionaron en forma muy beligerante en su confrontación con el gobierno del estado; sin embargo, la descentralización educativa propició el ambiente para que los actores en conflicto depusieran sus actitudes beligerantes y se sentaran en la mesa de negociaciones a discutir y, sobre todo, a acordar sobre los aspectos sustantivos de la descentralización, de lo contrario se ponían en riesgo incluso los mismos temas centrales de la coordinación intergubernamental dentro del pacto federal.

La centralidad de los conflictos se convierte, así, en una característica medular de las relaciones entre los actores educativos locales, tanto los que surgieron de la recomposición de la estructura corporativa, a consecuencia de la alternancia política, como los que se generan por los asuntos que quedaron pendientes de resolverse en la descentralización educativa. Los conflictos derivados de la alternancia política fueron, en su momento, un fuerte obstáculo para que comenzara a *cuajar* la primera administración educativa panista en la entidad, pero sobre todo a que se hiciera un uso más eficiente de los recursos y que se llevara a cabo la planeación educativa desde otra perspectiva, por lo menos en los primeros dos años del gobierno de Ernesto Ruffo, cuando los conflictos fueron más intensos.

Si bien al inicio de la descentralización educativa, en 1992, los actores en conflicto pospusieron temporalmente sus diferencias políticas para sentarse a negociar los aspectos sustantivos del federalismo educativo, implicados en la descentralización, posteriormente retornaron a la senda del conflicto en sus relaciones, principalmente porque los sindicalistas comenzaron a percibir que el gobierno estatal no avanzaba en la solución de los asuntos que quedaron pendientes en la descentralización educativa. Sin embargo, la solución a estos asuntos no dependía exclusivamente del gobierno del estado, sino que había que entrar en un proceso más complejo de negocia-

ciones, donde intervendrían también los actores sindicales, nacionales y locales y, sobre todo, el gobierno federal, ya que éste es quien debe aportar los recursos.

Después de varios intentos porque el gobierno del estado diera solución a las llamadas *demandas históricas*—como las mencionadas jubilación dinámica y homologación salarial— finalmente los líderes sindicales, tanto de los estatales como de los federalizados, comprendieron que dichas demandas no tenían solución en el corto plazo y optaron por separarlas de las demandas periódicas. Así, aunque no se ha dejado de insistir en cada revisión salarial se ha optado por darle prioridad a las demandas tradicionales por aumentos salariales y en las prestaciones.

Últimamente, los líderes sindicales también han optado por modificar sus estrategias de negociación, tanto ante sus representados como ante el gobierno estatal, además de que ya hacen frente común los líderes de los maestros estatales y de los federalizados, presentando un pliego petitorio único. Este cambio de enfoque ha permitido no sólo separar las demandas históricas de las tradicionales sino eventualmente eficientar el propio proceso de negociación en cada revisión anual. Así, atendiendo a un manejo más claro de la información por parte del gobierno del estado —conocer al inicio de las negociaciones el monto de los recursos disponibles—, los líderes sindicales buscan acotar las expectativas de sus representados en cuanto al porcentaje a demandar en las negociaciones y se han concentrado en cómo distribuir los recursos, se ha ido abandonando el discurso de la confrontación y se ha buscado transitar por el camino de la “concertación consensuada” por lo menos en lo que respecta a la atención de las demandas tradicionales.

En resumen, el rol de los actores sindicales en la arena educativa local y, eventualmente, su contribución al desempeño de las instituciones educativas ha sido cambiante. En los primeros años de la alternancia política asumieron una posición abiertamente de confrontación con el gobierno del estado —lo que implicó una virtual parálisis de la primera administración educativa, obligando a una atención mínima de las necesidades del sector educativo—; posteriormente, en la coyuntura de la descentralización, pospusieron sus posiciones beligerantes, sentándose a negociar los aspectos sustantivos del federalismo educativo implicados, con lo que contribuyeron no sólo a los acuerdos básicos para la firma del ANMEB en la entidad, sino también a una distensión de sus relaciones, aunque de nuevo

los líderes sindicales, sobre todo de los maestros federalizados, volverían a demandar del gobierno estatal una mayor atención y agilidad en el cumplimiento de los acuerdos pactados pero en un tono más mesurado. A últimas fechas, las relaciones entre ambos actores se mueven en un escenario menos conflictivo y en el marco de la negociación y la concertación entre ellos, lo que hace más eficiente al propio proceso de negociación a la vez que ha redefinido la prioridad de las demandas tradicionales con respecto a las históricas.

Esta situación, sin embargo, pareciera ser más bien una coincidencia de cúpula entre las burocracias sindical y educativa, ya que desde finales de los noventa comenzó a escucharse la voz de los disidentes demandando una mayor agresividad por parte de sus líderes sindicales en las negociaciones con el gobierno del estado y una resolución definitiva sobre sus demandas históricas. Lo anterior obligó a la unidad entre los líderes de ambas secciones –la federal y la estatal– tanto para atajar al movimiento magisterial disidente de base –que se estaba conformando en paralelo con la estructura institucional– como para integrar un pliego petitorio único. La estrategia funcionó de momento pero, recientemente, nuevos disidentes han salido a la calle y ahora demandan la constitución de un sindicato estatal y ondean la bandera tradicional contra el centralismo y las camarillas que en su opinión durante décadas sometieron al SNTE a sus intereses de grupo más allá del interés general de la sociedad y particularmente de los niños que, al final, son quienes terminan pagando las consecuencias.

Además de estos desencuentros entre la burocracia sindical y sus representantes, en el ámbito de la gestión educativa también se dan otras contradicciones que merman el desempeño institucional y, sobre todo, que no permiten orientar a las instituciones hacia la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus tareas, lo cual debiera ser una meta a la que se comprometiera cada uno de los actores institucionales. Así, como un claro desafío al discurso de modernización de la gestión pública, que postulara la administración ruffista y que a la fecha siguen reivindicando los gobiernos panistas, persisten viejas prácticas e inercias en ciertos ámbitos de la gestión educativa como las irregularidades detectadas en el otorgamiento de licencias médicas para cambio de actividad laboral y la resistencia de los docentes a que se compacten sus percepciones en un documento único de pago.

## Notas

<sup>1</sup> Se presenta un gobierno dividido cuando el partido del Presidente no tiene la mayoría en la composición de la Legislatura o bien existe un solo partido opositor con mayoría o la mayoría la conforman varios partidos en una alianza estratégica contra el partido gobernante (Lujambio, 2000).

<sup>2</sup> Rafael Ayala López, secretario de Educación en ese momento, y el entonces secretario general de la Sección 37, Antonio Salvatierra González, coincidieron en su opinión al respecto.

<sup>3</sup> No obstante, hasta finales de 1996, muchos padres de familia aún seguían demandando la intervención de las autoridades educativas para la aplicación de normas más estrictas para que las autoridades escolares dejaran de solicitar cooperaciones económicas fuera de las inscripciones, lo que indica que éste es un problema complejo y de difícil solución.

<sup>4</sup> Las mesas técnicas funcionan en una zona escolar como instancias de asesoría de la gestión escolar y de reforzamiento de la actividad docente frente a grupo, las cuales se encuentran bajo la responsabilidad directa del inspector escolar (MO-CECATI, 1993). Aunque en teoría deben conformarse por maestros especialistas en las distintas áreas de las ciencias sociales y naturales, matemáticas, etcétera, según Rafael

Ayala López en la práctica se habían convertido en “un *resumidero* de favores sindicales, pues obtener una comisión a una mesa técnica significaba irse a la *China libre*. Es decir, el docente comisionado no tenía ninguna responsabilidad, podía dedicarse a cualquier otra actividad y seguir cobrando bajo la protección del inspector en turno” (Ayala, 1999).

<sup>5</sup> Aunque en negociaciones posteriores el sindicato logró que el gobierno del estado pagara esta prima, pero ya no por 450 días de salario, sino por un porcentaje sobre 20 días de salario a partir del primer año de trabajo (Esponda, 1999).

<sup>6</sup> Según, el propio Rafael Ayala López, la dirigencia sindical publicitó que la campaña en su contra tuvo un costo de un millón de nuevos pesos (Ayala, 1999).

<sup>7</sup> Aunque las manifestaciones del llamado *Movimiento Magisterial de Baja California* –que perturbaron la política educativa local a partir de 2001– pudieran indicar que la “coincidencia” entre las autoridades educativas y los líderes sindicales sería más una convergencia entre la cúpula sindical y burocrática y no tanto un proceso que cuente con el respaldo mayoritario de la base magisterial (Espinoza, 2003:147-156).

## Referencias

- Arnaut, Alberto (1999). “La federalización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación”, en *Federalización e innovación educativa en México*, María del Carmen Pardo (coord.), México: El Colmex, pp. 63-100.
- Arnaut, Alberto (1998). *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*, México: El Colmex/CIDE.
- Ávila, Ana Cristina y Virgilio Muñoz (1999). *Creación de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos. La perspectiva escolar 1958-1964*, México: Noriega Editores.
- Benavides, María Eulalia (1993). “Trayectoria histórica del sindicalismo magisterial”, en Benavides y Velasco (coords.), *Sindicato magisterial en México*, México: IPE.
- Cassasús, Juan (1990). “Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas”, *Documentos del OREALC*, vol. 6, núm. 22, Santiago de Chile.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro (2003). *La transición difícil. Baja California 1995-2001*, Tijuana, BC: El Colef/CEPCOM.

- Haggard, Stepan (2000). "The politics of decentralization in Latin America", en *Decentralization and accountability of the public sector*, Burki y Perry (eds.), Washington, DC: IBRD/The World Bank, pp. 33-49.
- Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México: Océano.
- Moctezuma-Barragán, Esteban (1993). "Avances de la federalización educativa en México", en Vázquez Nava (comp.) *La administración pública contemporánea en México*, México: Secogef/FCE, pp. 153-184.
- Ornelas, Carlos (1998). *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México: CIDE/Nafinsa/FCE.
- Trejo, Guillermo (1996). "La reforma educativa en México: ambivalencia frente al cambio", en Roett (comp.) *El desafío de la reforma institucional en México*, México: Siglo XXI Editores, pp. 155-180.

#### Documentos oficiales

- CGE-SNTE (1992), "Convenio que celebran, por una parte, el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Baja California y, por la otra, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación", México, DF, 18 de mayo (mimeo).
- MO-CECATI (1993), *Manual de Organización del Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial*, México: SEP-Dirección General de Centros de Capacitación.
- PNF (2000), *Programa para un nuevo federalismo 1995-2000. Balance sexenal*, México: Secretaría de Gobernación-Poder Ejecutivo Federal.

#### Entrevistas

- Angulo-Rentería, Carlos Arturo (2003). Secretario General de la Sección 2 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Baja California en el periodo 1995-1998, Mexicali, BC, 24 de abril.
- Ayala-López, Rafael (1999). Secretario de Educación y Bienestar Social del Gobierno de Baja California en el periodo 1989-1991, Mexicali, BC, 27 de agosto.
- Durazo-Islas, Luis Arturo (2003). Director de Administración de Personal en el SEE de Baja California en el periodo 2001-2003, Mexicali, BC, 10 de abril.
- Esponda-Gaxiola, Marco Antonio (1999). Secretario de Educación y Bienestar Social del Gobierno de Baja California en el periodo 1991-1995, Mexicali, BC, 20 y 26 de agosto.
- Muñoz-Pérez, Virgilio (1999). Secretario de Educación y Bienestar Social del Gobierno de Baja California en el periodo 1996-1998, Tijuana, BC, 18 de abril.
- Pérez-Durán, Gilberto (1999). Secretario General de la Sección 37 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en Baja California en el periodo 1998-2001, Mexicali, BC, 4 de abril.
- Ruffo-Appel, Ernesto (1999). Gobernador Constitucional de Baja California en el periodo 1989-1995, Tijuana, BC, 29 de marzo.

- Salazar-Tovar, Fernando (2003). Director de Finanzas del Sistema Educativo Estatal de Baja California, Mexicali, BC, 23 de abril.
- Salcedo, Francisco (1999). Coordinador General para la Integración y Desconcentración Administrativa y Educativa del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California en el periodo 1998-2001, Mexicali, BC, 3 y 4 de abril.

#### Notas periodísticas

- García O., Sonia (1995a). "Pugna SNTE por mejores salarios al magisterio", periódico *Cambio*, Tijuana, BC, 11 de enero, p. 9.
- García O., Sonia (1995b), "Recibirán incremento salarial maestros de BC", periódico *Cambio*, Tijuana, BC., 20 de abril, p. 7.
- García O., Sonia (1995c), "Exigen iguales prestaciones a todos los maestros de las secciones 2 y 37", periódico *Cambio*, Tijuana, BC, 29 de diciembre, p. 3.
- García O., Sonia (1996a), "Demanda SNTE trato equitativo para profesores activos y jubilados: Angulo", periódico *Cambio*, Tijuana, BC, 24 de febrero, p. 6.
- León R., Daniel (1995), "Encomian designación de Virgilio Muñoz al frente de la SEBS", periódico *Cambio*, Tijuana, BC, 10 de octubre, p. 1.
- Martínez, B., Hortensia (1996), "Imposibilitado el gobierno de BC, para pagar aumento a maestros", periódico *Cambio*, Tijuana, BC, 15 de febrero, p. 9.

Artículo recibido: 9 de septiembre de 2007

Dictaminado: 7 de diciembre de 2007

Segunda versión: 8 de enero de 2008

Aceptado: 18 de enero de 2008