

LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN BAJA CALIFORNIA

Reflexiones sobre el nuevo marco político-institucional
de la acción educativa, y algunas evidencias empíricas

Marcos S. Reyes Santos*

INTRODUCCIÓN

En este breve ensayo se aportan algunas reflexiones generales sobre el nuevo marco político-institucional generado en el *aterrizaje* de la descentralización educativa en Baja California, a partir de 1992. Aunque sus pretensiones son ambiciosas, busca insertarse en el debate sobre las repercusiones de la descentralización en el desempeño de las instituciones educativas locales en México. Se propone el análisis de algunos elementos que comprenden desde los ajustes institucionales realizados en la principal dependencia educativa del gobierno estatal, la creación de

un organismo descentralizado que recibiría temporalmente los servicios educativos transferidos mediante la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), hasta el propio ambiente político local generado en el proceso, lo que se utiliza como una base empírica mínima para la elaboración de dichas reflexiones.¹ Si bien la descentra-

¹ Los datos empíricos utilizados y la mayor parte de los análisis incluidos en este ensayo forman parte de un trabajo más amplio que el autor está realizando actualmente sobre el tema de la descentralización educativa para su tesis doctoral, dentro del Programa de Doctorado en Ciencias (especialidad en Investigaciones Educativas), del Departamento de Investigaciones Educativas del Cinvestav del Instituto Politécnico Nacional, con sede en la ciudad de México.

* Departamento de Estudios de Administración Pública, El Colegio de la Frontera Norte.

lización educativa repercutió en el conjunto del Sistema Educativo Nacional (SEN), la posible relevancia del caso bajacaliforniano para el análisis quizás pueda justificarse a partir de sus propias particularidades, pues pese a que los cambios institucionales y la transformación de la arena educativa local tuvieron lugar en un contexto políticamente enturbiado por la alternancia política en el gobierno estatal —ocurrida en 1989—, al momento en que *atterrizó* la descentralización educativa los actores contendientes fueron constreñidos por las *reglas del juego* dentro del federalismo a posponer sus discrepancias inmediatas y partidistas e involucrarse en nuevos e intensos procesos de negociación y construcción de consensos sobre aspectos más apremiantes y de largo alcance implicados en la transferencia.

El argumento general desarrollado en el trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera sección se introduce una breve discusión sobre los objetivos de la descentralización como contexto general para los análisis posteriores. En la segunda se analiza a grandes rasgos la experiencia mexicana en torno a la descentralización educativa, para identificar tanto los principales conflictos y tensiones presentes en la etapa contemporánea de su proceso de centralización-descentralización como los ejes de un marco de referencia histórica para el análisis del caso bajacaliforniano. En la tercera se reúnen varias notas acerca de los hallazgos preliminares en torno al aterrizaje de la descentralización educativa en Baja California. En la última sección, a manera de conclusiones y conjeturas generales, se retoman las ideas discutidas en las dos secciones con el objetivo de estructurar

un esquema —presumiblemente coherente— para proponer ideas acerca del trabajo en su conjunto.

1. EL DEBATE EN TORNO A LA DESCENTRALIZACIÓN

Por la dificultad de encontrar formas puras de descentralización² en la realidad, principalmente por los obstáculos que enfrenta un proyecto de este tipo en su *atterrizaje* local, quizás sea más pertinente centrar la discusión sobre las viscosidades reales que enfrenta el proceso descentralizador, más que sobre su conceptualización *per se*, lo que no elimina —por supuesto— la necesidad de contar con un concepto que sirva de punto de referencia para ello. Así, en esta sección se desarrolla una discusión acerca de los objetivos de la descentralización, principalmente con el propósito de aportar algunos elementos analíticos que permitan orientar posibles respuestas a las siguientes interrogantes: ¿con qué objetivo se promueve un proceso de descentralización?, ¿quiénes lo promueven u obstaculizan?, ¿cuáles son los nuevos arreglos políticos e institucionales que la descentralización reconfigura en el ámbito local?

² En sentido amplio, la descentralización puede definirse como el proceso mediante el cual se transfieren facultades y recursos para la realización de ciertas funciones o prestación de determinados servicios públicos, así como poder de decisión sobre ello, desde una instancia central de gobierno hacia sus unidades regionales o locales de representación, a otras instancias locales y autónomas de gobierno, de autonomía relativa —como los organismos descentralizados— o directamente al sector privado o social (Silverman, 1993).

Una idea recurrente en la literatura es la tentación de asociar la descentralización con la democratización de la gestión pública local, lo que ha dado lugar al concepto de *descentralización política o democrática* (Fiske, 1996). El argumento es que si ya se les ha transferido poder de decisión, recursos y facultades a los gobiernos locales, ya sólo queda un paso para que los ciudadanos o los líderes sociales se incorporen directamente al proceso de gobierno en el ámbito local (Cassasus, 1990). Aunque el razonamiento parece bastante lógico, es más bien optimista al respecto, pues en la relación entre las instituciones de gobierno y las sociedades locales es frecuente encontrar situaciones en las que no sólo no existe un marco jurídico que la regule adecuadamente, sino que prevalecen *inercias institucionales* heredadas de la tradición centralista, por un lado, y *desconfianza social* hacia las instituciones de gobierno, por el otro. Esto dificulta una interacción espontánea y eficiente entre dichos actores, por lo que no parece tan sencillo hacer una asociación directa entre la descentralización y la democratización local.

Un segundo grupo de analistas intentan asociar la descentralización con la eficiencia de la gestión pública local, de donde ha surgido el concepto de *descentralización administrativa o burocrática*, principalmente a partir de que la *ola modernizadora* que recorría a la región latinoamericana, a principios de la década de los ochenta, comenzó a permear al sector público. Así, aun cuando la adopción de programas de modernización ha sido una exigencia constante de los organismos internacionales —como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Interna-

cional— para la mayoría de los gobiernos latinoamericanos en la contratación de créditos, éstos han buscado hacer eficiente la gestión pública mediante diversas estrategias e instrumentos de gobierno, entre los que destaca la descentralización. Por ello, la descentralización se adoptó en diversos países latinoamericanos como una estrategia orientada al logro de una mayor eficiencia en la gestión pública, principalmente al suponer que la transferencia de recursos, funciones y poder de decisión fortalecería y consolidaría política e institucionalmente a los órdenes locales de gobierno, tanto en el mejoramiento de su capacidad de control sobre los elementos de la planeación como de gestión de los recursos y de respuesta a las demandas socioeconómicas locales (Silverman, 1993).

Si bien el intento por hacer que el sector público funcione más eficientemente es un asunto de la mayor relevancia, sobre todo para los actores gubernamentales, ello sólo es parte de un proceso más amplio de modernización del aparato político-administrativo del Estado, lo que incluye tanto la transferencia de tareas administrativas y recursos para su realización en el ámbito local, como poder de decisión para ello. Así, ya sea que el esfuerzo descentralizador se inicie en el ámbito administrativo o político, por lo general requiere acciones complementarias de uno o de otro tipo, lo que ha dado lugar al concepto de *descentralización político-administrativa*. En este caso, algunos analistas afirman que a partir de la crisis de legitimidad y de sobrecarga administrativa que enfrentaba el Estado nacional a principios de los años ochenta, los actores gubernamentales prefirieron

ron adoptar políticas de descentralización, en vez de acciones que fortalecieran la centralización del gobierno federal, lo que ha implicado que el proceso no sólo adquiera relevancia en sí mismo, sino que también haya despertado el interés de los estudiosos, abriendo dos líneas importantes de investigación al respecto: a) la primera, que se orienta al estudio de la descentralización como una *política estratégica*, dentro de la cual se inquiera sobre las razones que motivan a un gobierno central a despojarse voluntariamente de facultades que tradicionalmente le correspondían y, sobre todo, que eran el sustento de su predominio sobre los gobiernos locales. Algunos intentos de explicación al respecto sugieren que con la redistribución de poder, mediante la descentralización, se busca un reforzamiento del gobierno federal, centralizando algunos aspectos clave del poder y debilitando a los poderosos grupos concurrentes y/o de adversarios o combinando ambas estrategias, y b) la segunda, centrada en una visión limitada de la crisis del Estado, que intenta demostrar que ésta tuvo como causa principal la propia dinámica de la expansión estatal, que lo llevó a asumir funciones que no necesariamente le correspondían y trajo consigo el debilitamiento y disgregación de sus instituciones principales y erosionó con ello su capacidad de control político. Desde esta perspectiva, si el Estado se expandió fue por la propia debilidad organizativa de la sociedad y su falta de compromiso por hacerse cargo de los asuntos que le conciernen directamente, así como también por la falta de fuerzas para establecer contrapoderes sociales que limitaran el crecimiento estatal. En

consecuencia, según este razonamiento, para que el Estado recupere su capacidad de control es necesario fortalecer a los sectores sociales políticamente más débiles, pero en virtud del grado de atomización y de desarticulación que presentan las organizaciones sociales en la mayoría de los países latinoamericanos es difícil garantizar la viabilidad de esta estrategia (Casassus, 1990).

De lo expuesto hasta aquí es posible retomar algunos elementos conceptuales básicos que pueden servir de marco de referencia para los análisis posteriores: 1) si bien las estrategias de descentralización se han adoptado con diversos objetivos, lo que no parece claro o definitivo todavía es que se pueda asociar directamente con la democratización de la gestión pública local, sobre todo por los obstáculos que ofrecen las inercias y culturas autoritarias y centralistas a la generación de un ambiente institucional que propicie una interacción espontánea y eficiente entre las instituciones de gobierno y las sociedades locales, por lo que es difícil que esta idea pueda utilizarse directamente en el análisis del caso en estudio, y 2) en cambio, el concepto de descentralización político-administrativa tal vez pueda ser más fructífero al respecto, pues si bien desde esta perspectiva se enfatiza —entre los objetivos de la descentralización— la búsqueda de una mayor eficiencia operativa en las instituciones locales de gobierno, no se dejan de lado sus consecuencias políticas, tanto en los propios procesos internos de la descentralización, como en sus implicaciones sobre las instituciones y estructura de relaciones entre los actores de la arena política local. Por ello, quizás este concepto sea más

aplicable a las realidades locales contemporáneas, caracterizadas por la creciente centralidad política e institucional que han ido adquiriendo los gobiernos, tanto en el contexto de la gobernabilidad política como en la gestión pública, además de un vigoroso protagonismo social en los asuntos más diversos de la vida política local.

En el contexto de estas conceptualizaciones generales se puede proponer que la descentralización educativa es una estrategia orientada a fortalecer la función de los gobiernos y las propias relaciones intergubernamentales dentro del federalismo, básicamente porque con la transferencia de los servicios educativos desde el gobierno federal a los gobiernos locales no sólo se promueve la creación de condiciones institucionales que potencialmente favorecerían una eventual mejora de la gestión educativa en el ámbito local, sino también porque abre la posibilidad de que las relaciones políticas entre los actores locales de la arena educativa dependan más de su propia capacidad y recursos de negociación y mucho menos de los determinantes nacionales, por lo que cabría esperar que éstas también se vuelvan más eficientes, sin que ello implique ignorar los riesgos, conflictos y tensiones inherentes a todo proceso de redistribución de poder de decisión, recursos y facultades, como lo es la descentralización.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO

A pesar de que desde finales de los años setenta, el gobierno federal inició un te-

nue proceso de desconcentración administrativa en su intento por revertir la excesiva centralización que caracterizaba al SEN en esos años (De los Reyes, 1988; Guerra, 1987), fue a principios de los noventa cuando el régimen salinista pudo negociar un amplio acuerdo nacional con los principales actores de la arena educativa nacional en México, extendiendo con ello los alcances de su política de modernización económica y política al ámbito educativo. Así, después de haber sorteado con relativo éxito la incertidumbre política con que inició su administración (Cavarozzi y Berensztein, 1997), el gobierno salinista —por conducto de la Secretaría de Educación Pública (SEP)— ya pudo negociar el ANMEB con los gobiernos de los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el 18 de mayo de 1992 (Trejo, 1996). Además, otras razones de peso obligaron al gobierno federal a tomar ese acuerdo por consenso con estos actores. La experiencia pasada había enseñado que sin su involucramiento, lo más probable era que esta nueva cruzada nacional por ampliar la cobertura y mejorar la calidad educativa promovida por el gobierno federal correría la misma suerte que los esfuerzos gubernamentales anteriores desplegados al respecto (SEP, 1986). La experiencia de la desconcentración administrativa promovida por el gobierno lopezportillista y las primeras y tibias acciones de descentralización educativa impulsadas por el régimen delamadridista quizás deban valorarse, más que por sus magros resultados, como los antecedentes primarios de aprendizaje institucional y político al respecto.

2.1. Los antecedentes de la federalización centralizada

En ese sentido, la transferencia de los servicios educativos pactada en el ANMEB entre los actores mencionados de la arena educativa nacional tuvo por antecedente un proceso previo de *extrema centralización* política e institucional del SEN, que se fue dando paulatinamente en los diversos momentos de su historia, tales como: 1) el *federalismo subsidiario* de los años veinte, en que el gobierno federal realizó múltiples convenios y contratos con los gobiernos locales, comprometiéndose a aportar los recursos necesarios para compensar la acción educativa que ya se venía realizando en el ámbito local, pero desligándose de la prestación directa de los servicios educativos; 2) durante la etapa de la *acción complementaria* de la administración callista, cuando el gobierno federal creó diversos sistemas educativos paralelos e independientes a los estatales y municipales para llenar las lagunas de la acción educativa local; 3) la fase de la *centralización absoluta*, que abarca un largo periodo de aproximadamente 40 años, entre principios de los años treinta y principios de los setenta, durante la cual, con el pretexto del debilitamiento de la acción educativa, el gobierno federal absorbió diversos sistemas educativos estatales, reservándose múltiples facultades y prerrogativas en materia educativa, lo que a partir de entonces fue encaminando lentamente al SEN hacia su centralización política. Asimismo, además de un constante aumento en el personal docente, la SEP fue consolidando un complicado engranaje burocrático, multiplicando dependencias y personal de

inspección, con lo que fue ganando mayor presencia en los estados e incrementando sus actividades de planeación, supervisión y evaluación, pero a costa de acentuar el centralismo administrativo del SEN; 4) en la fase de *desconcentración-descentralización* (1973-1988), como reacción a la tendencia anterior, a principios de la década de los setenta, la SEP fue sometida a un tenue proceso inicial de desconcentración, principalmente a través de la creación de delegaciones en 31 estados de la república. Posteriormente, en 1983, se publicó un decreto presidencial que facultaba a la SEP a firmar acuerdos con los estados a fin de orientar acciones conjuntas hacia la descentralización educativa (Loyo, 1999: 51-62), y 5) la fase de la *federalización descentralizada*,³ que se inició en 1992, cuando el gobierno federal firmó el ANMEB con los gobiernos estatales para traspasar la administración de los establecimientos educativos y el personal con que venía prestando los servicios de educación básica y normal en los estados, reteniendo para sí facultades

³ De acuerdo con Arnaut, los fundadores del sistema educativo mexicano siempre defendieron la idea de federalizar la educación primaria, con el fin de equilibrar las consecuencias centralizadoras de las políticas expansionistas y uniformantes del gobierno federal. A poco más de un siglo después, el impulso de la descentralización —como parte de las políticas educativas federales— se realiza nuevamente con la idea de federalizar los servicios educativos, con el fin de disfrazar un proyecto rechazado por la dirección nacional del SNTE. Así, “el concepto de federalización encierra una ambigüedad y adquiere su significado según la coyuntura en la cual se usa”, es decir, “federalizar un sistema descentralizado significa centralizarlo y, por el contrario, federalizar un sistema centralizado significa descentralizarlo” (Arnaud, 1998: 17-18).

normativas y de control en el SEN, con lo que obligó a la creación de organismos descentralizados en 26 estados de la república para que recibieran en forma temporal los servicios transferidos (Barba, 2000), en tanto se fusionaban orgánicamente los subsistemas federal y estatal en cada entidad federativa en una sola estructura organizativa e institucional.

En resumen, si bien las acciones del gobierno federal siempre han estado presentes en la realización de la función educativa del Estado mexicano, garantizando con ello la prestación efectiva de los servicios educativos, dichas acciones han asumido diversas modalidades desde la creación de la SEP —en 1921— a la fecha, pues al principio fueron una acción compensatoria, en otros momentos de la historia educativa revistieron un carácter extremadamente centralizado y más recientemente se han propuesto con tintes descentralizadores. En ese sentido, a pesar de que la importancia histórica de las primeras acciones destaca por sí misma, tanto porque constituyen los antecedentes primarios de la acción educativa del Estado nacional, como porque encarnan su compromiso de promover la vigencia y funcionamiento efectivo del federalismo educativo, quizás el aspecto más destacable de dichas acciones es que a partir de los años setenta el gobierno federal se vio obligado a promover un proceso de desconcentración que, posteriormente, culminó en las acciones descentralizadoras de los años noventa, como un intento por hacer frente a los efectos negativos de la extrema centralización que caracterizaba al SEN en esos años, sobre todo en cuanto a la ineficiencia operati-

va, lentitud administrativa y obsolescencia institucional de la SEP.

2.2. La federalización descentralizada

Con la firma del ANMEB —en 1992— el gobierno federal no sólo lograba reunir el consenso de los actores más relevantes del SEN en un pacto *político-institucional* en torno al asunto educativo, sino que también —desde la perspectiva de los propios signantes— la firma del Acuerdo fue un evento de gran trascendencia en la arena educativa nacional, básicamente a partir de los siguientes elementos: 1) con la transferencia de los servicios educativos federales a la responsabilidad directa de los gobiernos estatales, por un lado, éstos adquirirían una función administrativa y operativa más activa en la tarea educativa, y por el otro, ya descargado de tediosas funciones administrativas y operativas, el gobierno federal estaría en posibilidades de fortalecer su función normativa y de regulación dentro del SEN; 2) mediante la firma del ANMEB, se generaba la posibilidad de que las instituciones educativas locales consolidaran su capacidad de planeación, pues al transferirse la parte federal del SEN al gobierno estatal éste adquiriría formalmente un mayor control sobre los principales elementos de la planeación educativa; 3) pese a que la transferencia de los aspectos técnico-administrativos era la parte sustantiva de la descentralización educativa, pactada en el ANMEB, el gobierno federal también se comprometía no sólo a canalizar con regularidad los recursos financieros a los gobiernos estatales para garantizar la prestación efectiva de los

servicios educativos transferidos, sino también a incrementarlos en forma sustancial, y 4) por medio del ANMEB se buscaría promover una mayor equidad dentro del federalismo educativo, pues el gobierno federal se comprometió a exhortar a los gobiernos estatales que destinaban recursos modestos a la educación a que incrementaran su gasto educativo al menos en el monto en que ya lo venían haciendo los gobiernos de los estados con niveles similares de desarrollo (ANMEB, 1992).

Al involucrarse activamente en su negociación e implementación, el SNTE también fue impactado por el ANMEB, tanto en su organización interna como en sus relaciones con la burocracia educativa federal, sobre todo por ser uno de los ejes principales de la antigua red corporativa en que se sustentaba el sistema político mexicano (Ornelas, 1998). En ese sentido, contrariamente a la oposición de algunos sindicatos nacionales al proyecto de modernización salinista, el SNTE asumió el reto de modernizarse, no sólo para no ser rebasado por la *ola modernizadora* sino también por la búsqueda de un reposicionamiento más favorable en la estructura de relaciones entre el Estado mexicano y las organizaciones sindicales, lo que lo llevó a involucrarse en un intenso proceso de *renovación institucional*, entre cuyas principales características Loyo destaca: 1) en una primera etapa, debido a la antigua forma de vinculación clientelar y corporativa que mantenía con las estructuras burocráticas del Estado mexicano, que subsumían los aspectos profesionales dentro de una estrecha visión gremialista y partidista, el nuevo grupo que llegó a la dirección nacional del

SNTE emprendió una agresiva campaña de renovación sindical; y 2) en una segunda etapa, previo a la firma del ANMEB, el grupo encabezado por Elba Esther Gordillo logró que el II Congreso Nacional Extraordinario del SNTE, realizado en 1992, lo ratificara en el CEN para un segundo periodo, a fin de que culminara las negociaciones con la SEP (Loyo, 1997).

A partir de este breve análisis acerca de la descentralización educativa en México se pueden proponer algunas reflexiones generales que tentativamente servirían de elementos de un marco de referencia histórica para los análisis posteriores. En *primer lugar*, en sus aspectos generales, se puede plantear que la descentralización ha estado presente durante las etapas finales de la historia contemporánea del sistema federal mexicano, pues en el caso del federalismo educativo si bien con la creación de la SEP —en 1921— se justificaba de algún modo la centralización del SEN, con el tiempo el mismo proceso fue engendrando vicios y deficiencias que llevaron al intento por transformarlo hacia finales de los años setenta, mediante diversas acciones de desconcentración que sirvieron de antecedentes a la *federalización descentralizada*, adoptada a principios de los noventa. De esta manera, siguiendo la ruta transitada por el federalismo educativo en México, de la *federalización centralizada* a la *federalización descentralizada*, es posible reconstruir una historia llena de tensiones, contradicciones y esfuerzos por (re)diseñar y consolidar las instituciones y mecanismos de interacción entre los gobiernos federal y estatales en la función educativa, que a su vez podrían incluirse entre las expresiones de un pro-

ceso más amplio que tentativamente podría denominarse como de definición de las nuevas bases político-institucionales de la descentralización federal hacia los gobiernos locales. No obstante, conviene no perder de vista que la construcción de una *institucionalidad* educativa local es un proceso más complejo que, en el fondo, refleja y enfrenta las principales contradicciones y tensiones de un sistema federal en lo formal, que en la práctica funciona de manera centralizada.

En *segundo lugar*, aun cuando no se recalca suficientemente, lo cierto es que la descentralización educativa constituye la parte medular de la firma del AN-MEB, cuya importancia analítica quizás pueda justificarse a partir de los cambios que ha introducido en la función institucional de los gobiernos federal y locales dentro de las relaciones intergubernamentales y los que ha motivado en la estructura de relaciones entre las instituciones de gobierno y el SNTE. En otros términos, al modificar la función institucional de los gobiernos federal y estatales dentro del federalismo, la descentralización educativa puede ser un tema relevante de investigación, principalmente porque alude a una eventual transformación de las instituciones y del papel de los actores, así como de las reglas y mecanismos que estructuran su interacción, en torno a las facultades, recursos y acciones involucradas en la función educativa del Estado mexicano.

3. INTERPRETACIONES PRELIMINARES SOBRE ALGUNAS IMPLICACIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN BAJA CALIFORNIA

A partir de la discusión desarrollada sobre la descentralización, en sus aspectos generales, y de los temas más polémicos surgidos de la experiencia mexicana en torno a la descentralización educativa, en esta sección se analizan algunos hallazgos preliminares sobre el caso bajacaliforniano, con el fin de aportar elementos empíricos al debate nacional sobre los efectos del nuevo marco institucional derivado de la descentralización en el desempeño de las instituciones educativas locales. Si bien la descentralización educativa ha repercutido en el conjunto del SEN, lo que asemejaría al caso bajaliforniano al resto de las experiencias estatales, un supuesto central al analizar las consecuencias regionales o locales de los eventos nacionales es que más allá de sus propios impulsos y dinámicas globales (nacionales), sus resultados finales están condicionados en gran medida a la dinámica de interacción entre las instituciones y actores locales. Por lo menos en Baja California, el *atterrizaje* de la descentralización educativa se enfrentó a un turbulento ambiente político local, derivado del enfrentamiento entre los actores de la antigua estructura de relaciones corporativas gobierno-sociedad, que el nuevo gobierno estatal panista no reconoció políticamente al inicio de la administración. Así, el esquema de análisis de la descentralización educativa en Baja California puede caracterizarse básicamente a partir de los siguientes elementos: a) pese a que las implicaciones de la descentrali-

zación educativa han sido de alcance nacional, en el análisis del caso bajacaliforniano se busca enfatizar la posible influencia que sobre dicho proceso tienen su dinámica y particularidades regionales, tales como el ambiente políticamente enturbiado generado por la alternancia política ocurrida en la entidad, en 1989, y b) aunque el estudio de las dimensiones propuestas no es exhaustivo, se intenta captarlo en sus aspectos generales, como un primer intento por reunir los elementos relevantes de un esquema de análisis que a final de cuentas se asemejara al nuevo marco institucional producido por la descentralización, el cual operaría favoreciendo o limitando potencialmente el desempeño de las instituciones educativas locales.

De esta manera, los análisis respectivos se realizan en dos dimensiones principales, a fin de describir y analizar con cierto detalle las características que asumen los procesos analizados: a) en la dimensión *institucional*, en donde se alude a las transformaciones que la descentralización educativa ha inducido en la estructura organizacional y funcional de las instituciones educativas locales, y b) en la dimensión *política*, lo que se refiere básicamente a las transformaciones que la descentralización ha motivado en la estructura de relaciones entre las instituciones y los actores gubernamentales y sindicales en torno a los aspectos sustantivos de la transferencia de los servicios educativos del gobierno federal al estatal.

3.1. Descentralización educativa y cambios institucionales

a) El perfil demográfico y educativo de Baja California

Un panorama general sobre el perfil demográfico y educativo reciente de Baja California puede obtenerse a partir de los siguientes datos: 1) Asentada en la parte noroccidental de la frontera de México con los Estados Unidos de América, la población de Baja California era de 1 660 855 habitantes en 1990, 12.54% del total de los seis estados fronterizos, y la cifra más baja de estas entidades. No obstante, al aumentar su población a 2 487 700 habitantes en el año 2000, la entidad se volvió a colocar en el cuarto lugar entre los estados fronterizos, pues ahora su población ya representaba 14.97% del total de la población fronteriza. 2) Políticamente estaba dividido en cuatro municipios en 1990, de los cuales Tijuana y Mexicali —ciudad capital del estado— concentraban poco más de 80% de la población estatal y el restante cerca de 20% se asentaba en los otros dos municipios. Aunque la proporción de los mayores municipios tendió ligeramente a la baja hacia el año 2000 a causa de la creación de un nuevo municipio en 1995, se dio una mayor concentración de población en Tijuana, concentrando un poco más de 48% de la población estatal. 3) Apenas superada por Nuevo León, es la segunda entidad de la frontera norte con el más alto grado de escolaridad de su población alfabetada, 7.6 años de estudio en promedio, y también el antepenúltimo —después de Nuevo León— en cuanto al porcentaje de su población analfabeta, 4.9% en 1990. 4) En

lo referente a la infraestructura educativa, en Baja California se concentraba 13.72% de los docentes que laboraban en las instituciones de educación básica localizadas en la frontera norte del país en 1999, lo que apenas superaba a Sonora, que concentraba 12.76%; en el otro extremo se encontraba Chihuahua, que acumulaba 17.78% de los docentes que laboraban en los estados fronterizos, en el mismo año. Asimismo, como parte de la infraestructura educativa, en Baja California se localizaba 11.47% de las escuelas de educación básica, pero con la particularidad de que ahora esta entidad fue superada por Sonora, que concentraba 18.53% de las escuelas localizadas en los estados fronterizos, aunque de nueva cuenta Chihuahua superó a todos los estados de la frontera norte, al concentrar 25.69% de dichas escuelas. 5) Si bien la matrícula en educación primaria era de 268 950 alumnos en el ciclo 1992-1993, ésta aumentó a 334 032 en el ciclo 1998-1999, lo que representó un incremento de 19.17%, contrariamente a lo acontecido en Sonora y Nuevo León, donde hubo un decremento de la matrícula en primaria, de 1.15 y de 2.74%, respectivamente (INEGI, 2000).

De lo anterior se podría inferir que Baja California se sitúa en el rango medio entre los estados fronterizos, tanto en términos demográficos como de la infraestructura educativa, aunque políticamente se ha diferenciado más del resto de las entidades federativas del país, incluyendo a los estados fronterizos. En esta entidad la ciudadanía decidió —por primera vez en la historia política contemporánea del país— experimentar con la alternancia política, sustituyendo al PRI

por el PAN en el gobierno estatal en las elecciones locales de 1989, lo que puso a la entidad en una vanguardia política sin precedentes hacia finales del siglo XX, aunque más tarde —en 1992— fue secundada por la población chihuahuense.

b) Descentralización educativa y rediseño institucional de la Secretaría de Educación y Bienestar Social (SEBS)

A partir de esta caracterización general de la entidad, enseguida se analizan algunas de las transformaciones identificadas en las instituciones educativas locales, principalmente en la Secretaría de Educación y Bienestar Social (SEBS) del gobierno estatal y del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos (ISEP) de Baja California. Ambas instituciones se estudian a partir de las repercusiones que la descentralización educativa tuvo sobre cada una de ellas, pues a partir de 1992 se observa claramente una transformación sustantiva en el organigrama de la SEBS, mientras que la propia ISEP fue producto directo de la descentralización educativa, al crearse en 1992.

En ese sentido, a partir de la firma del ANMEB, en diciembre de 1992, la SEBS fue sometida a cambios profundos en su estructura organizativa, pues en un análisis comparativo entre el organigrama de ese año y el anterior se aprecia lo siguiente: 1) Todas las dependencias que operaban a nivel de *staff* del secretario, como las coordinaciones Administrativa, de Planeación y de Infraestructura Educativa desaparecieron, transfiriéndose sus funciones al resto de la dependencias de la secretaría. Los institutos de Cultura y de la Juventud y del Deporte se agruparon en

el sector descentralizado de la administración pública estatal, creado con ellos. En cambio, en su lugar se crearon nuevas dependencias, tales como las coordinaciones de Comunicación Social, de Paraestatales del Sector Educativo y Estatal de Carrera Magisterial. 2) En el primer nivel del organigrama se puede observar una transformación profunda, pues desaparecieron la Unidad Coordinadora de Programas de Bienestar Social y las direcciones de Vinculación y Modernización Educativa, que dieron lugar a la creación de dos subsecretarías: la de Educación y Bienestar Social y la de Administración. 3) Aunque conservó la mayor parte de su estructura anterior, a la Dirección de Educación —dependiente de la primera subsecretaría— se le adicionaron nuevas unidades administrativas directamente relacionadas con los objetos de la descentralización educativa, tales como las coordinaciones estatales del Programa Rincones de Lectura, del Pronaless y del Procaep. 4) Al organigrama general de la SEBS se le agregó la Dirección de Participación Social, como una dependencia de nueva creación, a la cual se adscribieron los departamentos de Fomento Educativo, de Educación Extraescolar, de Vinculación Social y de Difusión Educativa. Aunque lo anterior constituye un *indicador grueso* sobre los cambios ocurridos en la SEBS, como consecuencia de la descentralización educativa, también cabe mencionar que ello implicó un aumento impresionante de su tamaño en casi 80%, pues de 24 dependencias —entre direcciones, coordinaciones, jefaturas de departamento, etc.—, con que contaba en 1990, éstas se incrementaron a 43 en 1995 (Reyes, 2001).

c) Descentralización educativa y creación del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California (ISEP)

Además de los cambios introducidos en la estructura organizativa de la SEBS, el gobierno federal también exigió del gobierno estatal la creación de un organismo descentralizado para que recibiera temporalmente los servicios educativos transferidos, a fin de garantizar una *pista* institucional para el *atterrizaje* local de la descentralización educativa. Así, en diciembre de 1992, fue creado para ello el Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California (ISEP). Contaban con una estructura administrativa enorme: 1) una Dirección General, de la cual dependerían las unidades de Servicios Jurídicos, de Auditoría Interna y la Coordinación Estatal de Carrera Magisterial; 2) una Coordinación General Educativa, que contaría con 10 coordinaciones, 8 direcciones, 18 jefaturas de departamento y una unidad administrativa; 3) una Coordinación para la Desconcentración Educativa y Administrativa; 4) la Coordinación Estatal del Consejo de Calidad, y 5) delegaciones en tres municipios de la entidad: Tijuana, Ensenada y Tecate, las cuales contribuirían con sus respectivas estructuras organizativas a engrosar el aparato administrativo del ISEP en su conjunto. Tan sólo la Delegación-Tijuana del ISEP tendría una Coordinación Administrativa, con ocho jefaturas de departamento y dos unidades administrativas, una Dirección Municipal de Educación Secundaria y una subdelegación en Playas de Rosarito (RISEP, 1995).

Si bien la creación del ISEP respondió directamente a la necesidad del gobierno federal de contar con una instancia institucional que sirviera de pista provisional al *atterrizaje* local de la descentralización educativa, entre sus consecuencias más significativas cabe mencionar: *a)* reprodujo en más del doble el tamaño del aparato administrativo que ahora estará bajo la responsabilidad del gobierno estatal, pues si su dependencia educativa principal, la SEBS, ya contaba con una estructura organizacional de 43 dependencias, con el ISEP se agrega al aparato administrativo del Sistema Educativo Estatal (SEE) una nueva estructura integrada por 83 dependencias, entre direcciones, coordinaciones, jefaturas de departamento, etc. (Reyes, 2001); *b)* a pesar de que el ajuste institucional de la SEBS y la creación del ISEP fueron procesos relativamente carentes de conflictos, a casi una década de iniciada la descentralización educativa la fusión de los subsistemas educativos federal y estatal en uno solo aún se encuentra en suspenso, pues apenas se están realizando los diagnósticos y estudios necesarios por parte del gobierno del estado para la integración orgánica de dichos subsistemas mediante la fusión de la SEBS con el ISEP, lo cual eventualmente daría lugar a la creación de una nueva Secretaría de Educación Pública en la entidad (Salcedo, 1999), y *c)* en virtud del inacabado proceso de su integración orgánica y funcional, en la práctica dichas instituciones siguen respondiendo a lógicas distintas en su operación, pues mientras que la SEBS funciona bajo los lineamientos dictados por el gobierno estatal en materia educativa, el ISEP sigue funcionando como una delegación del gobierno federal (Espinoza, 1999).

3.2. Descentralización educativa y conflicto sindical

Antes de la firma del ANMEB —en 1992— ya existía un ambiente políticamente enturbiado, que servía de marco previo a la conflictiva relación que se dio entre los principales actores de la arena educativa en Baja California, como consecuencia de la alternancia política en el gobierno estatal, ocurrida en 1989. No obstante, aunque el cambio de partido político en el gobierno estatal fue un factor que contribuyó sustantivamente a la emergencia de los conflictos entre los actores políticos, sociales, sindicales y gubernamentales en la arena política local, en el ámbito educativo se suscitaron tensiones y problemas más específicos, cuyo desenlace fue interesante, pues pese a la existencia previa de tales conflictos las reglas del juego dentro del federalismo educativo sometieron a los actores a nuevas dinámicas de interacción y de negociación en torno a los asuntos sustantivos y más apremiantes derivados de la descentralización educativa.

Descentralización educativa y cambios en la arena política y educativa local

Así como ocurrieron transformaciones en la estructura organizativa de la SEBS y fue creado el ISEP, como dos de los productos institucionales más importantes de la descentralización educativa en Baja California, su *atterrizaje* local también provocó cambios, tanto en el papel de los actores de la arena educativa local como en sus formas y estrategias de interacción, lo que permite proponer el surgimiento

de un nuevo marco institucional en el ámbito local que no sólo ha modificado los ejes y formas de interacción entre los actores sino más fundamentalmente los primeros cimientos de una nueva institucionalidad, que progresivamente debería irse desarrollando y funcionando con relativa independencia de las coyunturas políticas e interferencias externas a las circunstancias locales. Por supuesto, no hay que olvidar que si bien la descentralización de funciones y recursos del gobierno federal a los gobiernos locales constituye tan sólo el primer paso para la construcción de dicha institucionalidad —lo cual, a su vez, podría servir de sustento a la política y acciones educativas locales—, por lo menos habría que esperar que transcurra un tiempo prudente para ello, pues primero tendrían que romperse las inercias burocráticas y administrativas heredadas de las anteriores formas y mecanismos autoritarios y centralistas de gestión pública que había impuesto el gobierno federal en las regiones, así como la propia adaptación de los actores locales a la nueva cultura institucional que iría aflorando en el ámbito local, como algunas de las consecuencias positivas que debieran esperarse de la descentralización educativa.

En este contexto, para dar cumplimiento al ANMEB firmado entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, el 18 de mayo de 1992, el gobierno bajacaliforniano —al igual que el resto de los gobiernos estatales— tuvo que firmar nuevos *acuerdos estatales* con los líderes locales del SNTE, la delegación estatal del ISSSTE y con los representantes del gobierno federal, en los cuales las autoridades educativas locales no sólo ratificaban punto por punto

el contenido del ANMEB, sino que también promoverían cambios en otros aspectos del ámbito educativo, tales como: 1) la ampliación del escenario de negociaciones entre los actores de la arena educativa local, pues con la transferencia de los servicios educativos federales a la responsabilidad directa del gobierno estatal también los representantes sindicales de los maestros federales se incorporaron a la mesa de negociaciones en torno a los temas sustantivos del quehacer educativo; 2) con el traspaso de los servicios educativos al gobierno estatal se amplió su ámbito de responsabilidades, tanto por el agregado de una nueva dependencia a su estructura organizativa como por la incorporación de aproximadamente otros 13 000 maestros federalizados y un buen número de personal administrativo al SEE. Asimismo, se fortaleció el poder de negociación de los representantes del SNTE con las autoridades educativas en el ámbito local, ya que con el traspaso de los empleados federales —docentes y administrativos— a la nómina del gobierno estatal, sus representantes sindicales se incorporaban a la mesa de negociaciones con poderes plenos de representación y negociación, y 3) conforme los *consejos escolares* se vayan constituyendo y funcionando adecuada y permanentemente, el escenario de interacción entre las autoridades educativas, dirigentes sindicales y padres de familia se irá ampliando y abriéndose cada vez a un mayor número de participantes, al mismo tiempo que se irá articulando con una mayor complejidad (Reyes, 2001).

Las pláticas para la firma del ANMEB se iniciaron a principios de 1992, por lo que le tocó al segundo secretario de educación

de la primera administración panista participar en todo el proceso. Estas reuniones se realizaron en la ciudad de México, entre los representantes de los estados del noroeste del país y los funcionarios de la SEP, y eran básicamente sesiones de información por parte del gobierno federal sobre la necesidad —desde la perspectiva federal— de impulsar la descentralización educativa. Se trataba sobre todo de convencer a los gobiernos estatales de las ventajas y las *economías* que se generarían a partir de la transferencia de los servicios educativos federales al ámbito local. No obstante, pese a que las reuniones se llevaron a cabo desde enero hasta mayo de ese año, los representantes del gobierno bajacaliforniano consideraron que no había elementos de juicio suficientes para tomar una decisión tan importante como lo era la firma del ANMEB, por lo que le recomendaron al gobernador Ruffo que se abstuviera de hacerlo el 18 de mayo, día en que debían firmarlo todos los gobernadores. En diciembre de 1992, por fin, el gobierno estatal firmó el documento, pero después de que sus representantes analizaran exhaustivamente, junto con las autoridades federales, todos los detalles de la descentralización educativa, sobre todo para conocer con exactitud qué se transfería y asegurar los recursos necesarios que garantizaran su realización efectiva (Esponda, 1999).

Las negociaciones para la descentralización se llevaron a cabo dentro de un prolongado e intenso proceso de regateo, entre cuyos principales aspectos cabe destacar: 1) si bien en un principio el gobierno estatal no estaba interesado en recibir los servicios educativos que se le

transferían, principalmente porque junto con su administración también se pasarían los problemas financieros y los conflictos implicados en la relación laboral con los trabajadores transferidos, poco a poco se fue convenciendo de lo contrario, con la expectativa de que a la larga ello traería beneficios al SEE (Ruffo, 1999) y por las *economías* que los representantes del gobierno federal le prometieron que se generarían en la administración directa de los recursos financieros (Esponda, 1999); 2) al inicio de las negociaciones los representantes del gobierno federal se negaban a incorporar a los líderes sindicales locales a la mesa de los acuerdos bajo el argumento de no hacer aún más complejo el proceso, pero también porque consideraban que si ya estaban de acuerdo con sus homólogos nacionales ya no era necesario volver a ponerse de acuerdo con ellos. No obstante, los representantes del gobierno estatal presionaron a sus homólogos federales para que incluyeran a los representantes sindicales locales, sobre todo porque de excluirlos éstos podrían desconocer en cualquier momento los posibles acuerdos a que pudieran llegar las partes gubernamentales. Finalmente, su participación fue aceptada, con la condición de que todos tendrían derecho a voz, pero con un solo voto, y no con tres, como lo pretendían los líderes sindicales (Bolívar, 2000); 3) el debate más intenso del proceso de negociaciones se desarrolló en torno a los aspectos financieros, por obvias razones, principalmente porque el gobierno estatal quería asegurarse de que cada objeto descentralizado *viniera* con los recursos necesarios para su financiamiento. Sin embargo, los recursos para el pago de al-

gunos consensos previos entre el anterior gobierno estatal priísta y los líderes sindicales locales, tales como la *jubilación dinámica*, no fueron objeto de discusión, por lo que no hubo consenso sobre ellos. En este caso, los representantes del gobierno federal argumentaban que ello era un acuerdo entre el gobierno estatal y los líderes sindicales locales, de ahí que no tuviera por qué incorporarse en la agenda nacional de la descentralización. Por ello, el debate sobre los recursos para el financiamiento del programa de la *jubilación dinámica* aún está abierto, así como su propio destino, no sólo porque no ha sido incorporado a la agenda educativa intergubernamental, sino por la propia *irracionalidad* económica con que fue diseñada y adoptada (Fernández, 1999), y 4) otro tema relevante que el gobierno estatal pretendía incluir en el debate sobre la descentralización, y que de haberse aceptado le hubiera dado un real sentido político al propio proyecto descentralizador, fue el relativo a la capacidad del gobierno estatal de intervenir en la elaboración de los planes y programas educativos federales. En sí misma, esta propuesta cobra gran relevancia en el contexto de la controversia actual de las regiones contra el centralismo, pues no sólo implicaba la posibilidad de que los gobiernos estatales pudieran ejercer su autonomía política e institucional, incorporando a dichos documentos la dimensión regional de los procesos educativos nacionales, sino que también ello hubiera invertido el ejercicio de la planeación educativa nacional, que tradicionalmente se realizaba de *arriba hacia abajo*, por otra nueva visión de *abajo hacia arriba*.

Si bien éstos fueron algunos de los prin-

cipales elementos que caracterizaron el proceso de negociaciones previo a la firma del ANMEB, la propia descentralización educativa fue una *coyuntura político-institucional* de gran relevancia para el SEE, tanto por las transformaciones que introdujo en su estructura organizativa y funcional como porque propició un nuevo escenario para la interacción entre los actores —que se encontraban en los momentos más críticos y conflictivos de su relación—, concitiéndolos a que se sentaran a la mesa a discutir y negociar los aspectos más sustantivos y apremiantes de la educación y a no enturbiar el debate con sus diferencias inmediatas y partidistas. Así, aun cuando se encontraban previamente enfrascados en una áspera controversia sobre los aspectos laborales y económicos de la educación, derivada fundamentalmente de la alternancia política de 1989 en el gobierno del estado, a mediados de 1992, los principales actores institucionalizados de la arena educativa local se enfrentaron a la necesidad de posponer los debates en torno a estas diferencias para concentrarse en los asuntos sustantivos e imperativos del quehacer educativo, pues no sólo estaban en juego las propias *conquistas sindicales* sino también la posibilidad de refrendar o no la adhesión de la entidad al federalismo educativo. Ante la posibilidad de una ruptura de las relaciones federalistas entre los gobiernos federal y estatal o del riesgo de que éste último fuera excluido de los convenios de coordinación intergubernamental de ese año, cada uno de los actores se vio ante la disyuntiva de abandonar sus discrepancias inmediatistas para concentrarse en la discusión y negociación en torno a aspectos más apremian-

tes y trascendentes del federalismo educativo, lo que podría caracterizarse básicamente a partir de los siguientes elementos: 1) los actores gubernamentales federales desplegaron una activa labor de convencimiento, a fin de sensibilizar a sus homólogos estatales acerca de la necesidad y beneficios potenciales de la descentralización educativa para la sociedad y los gobiernos locales, sobre todo por las *economías* que se generarían a partir de un manejo directo de los recursos federales canalizados a educación, aunque subrepticamente también deslizaban la advertencia de que *abandonar el juego* implicaba para el gobierno estatal el riesgo potencial de perder los beneficios de los convenios de coordinación intergubernamental, y 2) los actores gubernamentales estatales hicieron a un lado sus discrepancias políticas con sus homólogos federales para involucrarse en las negociaciones con ellos, tratando de *despolitizar* el ámbito institucional de la relación intergubernamental, principalmente bajo la presión de un dilema fundamental dentro del federalismo: ¿hasta dónde podía llegar el gobierno estatal en la reivindicación política y defensa de los intereses de la entidad ante la federación, sin poner en riesgo su propia permanencia dentro del pacto federal?

Por otro lado, a pesar de que la relación entre el nuevo gobierno estatal panista y los representantes locales del SNTE se encontraba bastante maltrecha, ello no cancelaba la necesidad de sentarse en la mesa de negociaciones y, sobre todo, de llegar a acuerdos sustantivos entre ellos en torno al quehacer educativo, debido principalmente a los imperativos de la descentralización educativa, que coloca-

ba los intereses nacionales —representados por el gobierno federal— por encima de querellas e intereses locales. Seguramente era una situación incómoda, tanto para un actor como para otro, sobre todo porque los enfrentamientos que se dieron entre ellos —y que debieron de haberse desarrollado dentro de los límites institucionales— adquirieron un tono muy personalizado. De esta manera, probablemente bajo la presión de sus representaciones nacionales, los actores sindicales locales fueron compelidos a *bajar la guardia* y a priorizar la discusión sobre los aspectos sustantivos de la descentralización, poniendo un alto a las discusiones estériles con el gobierno panista sobre los aspectos inmediatos de su relación laboral y sobre sus discrepancias partidistas. Por su parte, constreñidos por las reglas del juego federalista, los actores gubernamentales locales se vieron presionados a hacer a un lado sus enconadas diferencias y resentimientos con el sindicato, principalmente por haber logrado que retirara de su cargo al primer secretario de Educación, y se dispusieron a negociar con ellos, pero con la estrategia de apoyarse en los otros actores para contrarrestar el poderío y la discrecionalidad de sus contendientes. Así, por un lado, apoyándose en los representantes del gobierno federal, el gobierno estatal logró que la parte sindical contara tan sólo con un voto al momento de las resoluciones y acuerdos, y no con tres como se pretendía; y, por el otro, con el apoyo de los líderes locales de la Sección 2 —de los maestros federalizados—, el gobierno estatal pudo presionar a los líderes de la Sección 37 —de los maestros estatales— a que firmaran acuerdos concretos y, sobre todo, que

los respetaran. Cabe aclarar, sin embargo, que esta frágil coalición no duró mucho, pues en cuanto los líderes sindicales federales se percataron de que el gobierno estatal no avanzaba mucho en el cumplimiento de algunos de los acuerdos derivados de la descentralización educativa éstos se unieron a los maestros estatales en un solo frente opositor a la administración estatal.

De esta manera, aun cuando aterrizó en un escenario hostil y políticamente enturbiado, la descentralización educativa fue una *coyuntura político-institucional* que obligó a un reposicionamiento estratégico de los principales actores de la arena educativa local, quienes tuvieron que dar prioridad al debate en torno a los aspectos sustantivos e imperativos de la transferencia educativa por encima de sus diferencias partidistas, además de que se vieron obligados a cambiar sus estrategias de interacción y, sobre todo, a someterse a las reglas del juego dentro del federalismo educativo. No obstante, pese a ello, no se ha podido aprovechar adecuadamente el potencial de la descentralización educativa para involucrar a los actores en acciones tendientes a la consolidación de una firme base institucional que garantice la sobrevivencia de sus primeros productos políticos e institucionales y de sus mecanismos de resolución de conflictos y que configure su independencia de las coyunturas políticas. A casi una década de iniciado el *aterrizaje* de la descentralización educativa en Baja California, aún no se han resuelto diversos problemas estructurales del sector educativo y muchos de los que se generaron en su implementación todavía están por resolverse. Aún más, el propio proceso de

descentralización se encuentra inconcluso y su naturaleza seriamente cuestionada, ya que actualmente pareciera más un proceso de desconcentración que de descentralización. En resumen, aun cuando inicialmente proporcionó un ambiente institucional que contribuyó a la distensión de las relaciones entre los actores gubernamentales y sindicales e indujo a la reestructuración de las bases organizativas de la política educativa en la entidad, la propia descentralización educativa se encuentra entrampada en un prolongado proceso de implementación que aún no culmina, lo que no sólo pospone indefinidamente la resolución de aspectos cruciales del quehacer educativo en la entidad sino que también incrementa los costos sociales y económicos de esta fase. Por añadidura, pese a que su integración orgánica y funcional se encuentra en marcha, el paralelismo con que operan la SEBS y el ISEP no sólo limita los propios alcances de la descentralización sino que también sigue reproduciendo el esquema anterior, con un peso avasallante del gobierno federal en las relaciones intergubernamentales.

A partir de lo anterior, en virtud de que todavía no ha podido resolver algunos de sus conflictos sustantivos y su fase de ejecución aún no ha culminado, puede plantearse que la descentralización educativa es un proceso inconcluso en la entidad, lo cual tiene diversas implicaciones sobre el marco institucional de la política educativa local, entre las que se pueden mencionar: a) la posible contribución de la descentralización a la eficiencia de las instituciones educativas locales aún no se puede percibir con claridad, pues en la fase actual del proceso sólo se tienen evi-

dencias relativamente claras acerca de los cambios institucionales que se ubican en el plano de las reestructuraciones organizacionales formales, y *b*) en el ámbito de las relaciones entre los principales actores de la arena educativa local, la *mesa de negociaciones* fue ampliada para incorporar la participación de otros actores, además de los tradicionales, todos los cuales se vieron ante la disyuntiva de modificar sus estrategias de interacción, ante todo porque la firma del ANMEB requería consensos que trascendieran sus diferencias y querellas partidistas y localistas.

4. ALGUNAS CONCLUSIONES Y CONJETURAS FINALES

Las diversas proposiciones reunidas en la sección anterior acerca de los primeros hallazgos de una investigación preliminar sobre la descentralización educativa en Baja California quizás tengan más sentido si se insertan en el contexto más general de las ideas discutidas en las dos secciones previas, con el fin de articular en un esquema —que se pretende coherente— un conjunto de reflexiones generales sobre la conexión entre dichos hallazgos y el debate en torno a la descentralización, en general, y acerca de la experiencia mexicana al respecto, y las implicaciones de estas reflexiones para futuras investigaciones o, cuando menos, para un mejor desarrollo de las ideas esbozadas.

En ese sentido, de acuerdo con lo analizado de manera general al respecto, una primera reflexión que puede plantearse es que el *aterrizaje* de la descentralización educativa en Baja California ha implicado una profunda reestructuración

organizativa y funcional de la SEBS —como la principal institución educativa del gobierno estatal— y la creación del ISEP —como un organismo intermedio para la recepción temporal de los servicios educativos federales transferidos—, lo cual podría incluirse entre algunas de las manifestaciones más significativas de un proceso más amplio de cambio institucional en que el nuevo gobierno estatal panista ha involucrado a un buen número de sus dependencias. Sin embargo, aquí surge una primera dificultad para generalizar lo planteado, lo cual posiblemente pueda resolverse después de realizar investigaciones más profundas al respecto: ¿cuáles son los cambios producidos por la alternancia política y cuáles pueden considerarse como derivados estrictamente de la descentralización educativa?, ¿o tanto la alternancia como la descentralización aportaron las condiciones políticas e institucionales que propiciaron la generación de tales cambios? Por lo pronto, un análisis por periodos acerca de las transformaciones que ocurrieron en la estructura organizativa y funcional de la SEBS parece indicar que hay un grupo de ellas que están relacionadas directamente con la descentralización educativa. A partir de ello, puede concluirse que una de las consecuencias inmediatas de la descentralización educativa en Baja California ha sido la generación de los cambios institucionales mencionados, lo cual podría servir de fundamento para la formulación de una conjetura más general, en el sentido de que el SEE está experimentando el surgimiento de un nuevo marco institucional que no sólo ha servido de pista para el aterrizaje de la descentralización educativa en la entidad sino que también

podría favorecer la emergencia de una nueva cultura y prácticas de gobierno que contribuyan al mejoramiento en el desempeño de las instituciones educativas locales, tanto en su eficiencia interna como en su eficacia social.

Una segunda reflexión final que puede proponerse es que la ruptura de las relaciones entre los actores gubernamentales, sociales, políticos y sindicales dentro de la antigua estructura corporativa, como producto de la alternancia política en el gobierno estatal —de 1989—, desencadenó diversos conflictos en Baja California, tanto entre el propio gobierno estatal y entre los líderes de la burocracia pública como con el magisterio, lo que predispuso a los actores de la arena educativa local a la confrontación. No obstante, lo que se anticipaba como un escenario muy conflictivo —con posiciones aparentemente irreconciliables entre sí—, fue relajado al momento de que aterrizara la descentralización educativa en la entidad, e inclusive los mismos actores se sentaron a la mesa a negociar los aspectos sustantivos y más apremiantes de la transferencia, posponiendo para otro momento los debates y enfrentamientos en torno a sus discrepancias inmediatistas y partidistas, exacerbados por la alternancia política en el gobierno estatal. Así, la descentralización educativa no sólo fue una coyuntura político-institucional que obligó a los principales actores de la arena educativa local a la negociación y al consenso, obligando al gobierno estatal a reunirse y llegar a acuerdos con los actores sindicales. También sirvió de marco para que el gobierno federal hiciera valer las reglas del juego del federalismo, lo cual llevó al gobierno estatal a sentarse con él

a negociar los aspectos sustantivos de la transferencia de los servicios educativos a la entidad.

A partir de lo anterior, parece pertinente una tercera reflexión más general al respecto, pues tanto los ajustes institucionales a la estructura organizativa de las dependencias educativas locales como el reposicionamiento estratégico entre los actores pueden ser analizados en el contexto más amplio de las relaciones intergubernamentales que estructuran al federalismo educativo, las cuales impresionaron sustantivamente a partir de la puesta en práctica de la descentralización educativa. Así, si bien con la descentralización el gobierno federal sólo pretendía introducir cambios en la estructura organizativa del SEN, una vez iniciada no sólo introdujo cambios formales en el papel institucional de los actores del federalismo, sino que el propio proceso de descentralización se enfrentó a fuertes restricciones políticas locales —por lo menos en los marcos de la alternancia política en el gobierno local— que modificaron sus ritmos, cuestionan actualmente sus alcances y limitan su capacidad de resolver los propios conflictos que ha propiciado en el ámbito local, tanto en la interacción cotidiana entre la principal dependencia educativa del gobierno estatal y el organismo descentralizado que fue creado para recibir temporalmente los servicios educativos transferidos, como en la resolución de conflictos relacionados con la capacidad real de los gobiernos locales de intervenir en el diseño de los planes y programas educativos y de acceso directo a los recursos financieros que formalmente les fueron transferidos mediante la firma del ANMEB.

BIBLIOGRAFÍA

- ARNAUT, Alberto (1998), *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre la centralización y descentralización educativa (1989-1994)*, México, El Colegio de México.
- (1999), "La Federalización Educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación", en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, pp. 63-100.
- BARBA, Bonifacio (coord.) (2000), *La federalización educativa: una valoración externa desde la experiencia de los estados*, México, Secretaría de Educación Pública.
- CASASSÚS, Juan (1990), "Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas", *Documentos de OREALC*, vol. 8, núm. 22, Santiago de Chile, OREALC, agosto.
- CAVAROZZI, Marcelo y Sergio BERENSHTEIN (1997), "Introducción", en Marcelo Cavarozzi (coord.), *México en el desfiladero. Los años de Salinas*, México, Flacso-México/Juan Pablos Editor, pp. 9-36.
- DE LOS REYES, Yolanda (1988), "Descentralización de la educación", *Foro Internacional*, vol. XXIX, núm. 1, México, El Colegio de México, julio-septiembre, pp. 108-149.
- ESPINOZA V., Víctor A. (1999), "Nuevo federalismo y alternancia política. La descentralización educativa en Baja California", en Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.), *Modernización educativa y cambio institucional en el norte de México*, Tijuana, B.C., México, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 129-157.
- FISKE, Edward (1996), *Decentralization of Education: Politics and Consensus*, Washington, The World Bank.
- GUERRA R., Diódoro (1987), *La descentralización educativa. Estrategia para el desarrollo*, México, Leega.
- LOYO, Aurora (1997), "Las ironías de la modernización: el caso del SNTE", en Aurora Loyo (coord.), *Los actores sociales y la educación*, México, UNAM/Plaza y Valdés, pp. 23-62.
- LOYO, Engracia (1999), "El largo camino a la centralización educativa, 1920-1992", en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México, pp. 49-62.
- ORNELAS, Carlos (1998), *El sistema educativo nacional. La transición de fin de siglo*, México, CIDE/Nafinsa/FCE.
- REYES S., Marcos S. (2001), *La descentralización educativa en Baja California. Nuevo diseño institucional y conflicto sindical*, documento preliminar de tesis doctoral, México, DIE-Cinvestav (mimeo).
- SILVERMAN, Jerry M. (1993), *Public Sector Decentralization: Economic Policy and Sector Investment Programs*, Washington, The World Bank.
- TREJO, Guillermo (1996), "La reforma educativa en México: ambivalencia frente al cambio", en Riordan Roett (comp.), *El desafío de la reforma institucional en México*, México, Siglo XXI Editores, pp. 155-180.

Documentos oficiales:

- ANMEB (1992), "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica", en Juan Francisco Arroyo (comp.), *Legislación educativa comentada*, México, Porrúa, pp. 385-404.
- INEGI (2000), *Anuario Estadístico de Baja California*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- RIISEP (1995), "Reglamento Interno del Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California", *Periódico Oficial*, t. CII, núm. 63, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, 22 de diciembre.

SEP (1986), *La descentralización educativa. Avances de un proyecto nacional*, México, SEP.

Entrevistas:

BOLIVAR (2000), entrevista con el licenciado José Antonio Bolívar Bustillo, ex representante del gobierno del estado de Baja California en la ciudad de México, periodo 1989-2001, México, D.F., 17 de julio.

ESPONDA (1999), entrevista con el licenciado Marco Antonio Esponda Gaxiola, ex secretario de Educación y Bienestar Social del gobierno del estado de Baja California, perio-

do 1991-1995, Mexicali, B.C., 26 de agosto. FERNÁNDEZ (1999), entrevista con el licenciado Ricardo Fernández Candia, ex director general del ISEP, periodo 1989-1994, Mexicali, B.C., 6 de abril.

RUFFO (1999), entrevista con el licenciado Ernesto Ruffo Appel, ex gobernador constitucional del estado de Baja California, periodo 1989-1995, Tijuana, B.C., 29 de marzo.

SALCEDO (1999), entrevista con el licenciado Francisco Salcedo, actual titular de la Coordinación General para la Integración y Desconcentración del SEE en el ISEP, Mexicali, B.C., 3 y 4 de marzo.