

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



**TESIS DOCTORAL**

**Relaciones intergubernamentales y descentralización en México:  
descentralización de la educación básica en Zacatecas 1992-2006**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Imelda Ortiz Medina**

Director

Manuel Sánchez Reinón

**Madrid, 2015**



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACION  
ORTEGAY GASSET

Programa de doctorado

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Título de la tesis doctoral

**RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y DESCENTRALIZACIÓN EN  
MEXICO**

**Descentralización de la Educación Básica en Zacatecas 1992-2006**

Doctoranda

**IMELDA ORTIZ MEDINA**

Director de Tesis

**Dr. MANUEL SÁNCHEZ REINÓN  
(UAM)**

Madrid, 2013

## **DEDICATORIAS**

*A mi Esposo Jorge y a mis tres hijos: Jorgito, Carlito y Brunito, por ser mí  
Principal motor en la vida.*

*A mi padre que desde el cielo me guía.*

*A mi madre por ser mi mejor ejemplo en la vida.*

*A mis hermanos: Lupe, Sandra, Reina, Oly, Horacio, Chino, Omar, Lalo y Alex, por su gran  
amistad.*

*A mis maestros Rodolfo García Zamora, Saúl Robles Soto y Miguel Esparza Flores, quienes  
han sido pilares en mi formación académica*

## **AGRADECIMIENTO**

*A la Unidad Académica de Economía*

*A la Universidad Autónoma de Zacatecas*

*A PROMEP-SEP*

*A quien en su momento fuera director de la Unidad Académica de Economía, maestro Benjamín Romo Moreno*

*Al Instituto Universitario de Investigaciones Ortega y Gasset y la Universidad Complutense de Madrid*

*Al Dr. Manuel Sánchez Reinón, quien, a pesar de sus múltiples ocupaciones, acepto ser mi director de tesis*

*A la Dra. Esther del Campo por sus consejos y apoyo en los momentos más difíciles*

*A la Coordinadora del doctorado Miriam Álvaro por su trabajo tan eficaz y eficiente*

*A todos mis maestros y compañeros del doctorado en Gobierno y Administración Pública*

*A todos los maestros y exsecretarios de educación que accedieron a darme una entrevista, en especial al profesor José Manuel Maldonado Romero y al Ingeniero Flavio Campos Miramontes, por su gran disposición*

*A las dependencias de gobierno que amablemente me proporcionaron información*

*A mis compañeros y amigos de la Unidad Académica de Economía*

# RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y DESCENTRALIZACIÓN EN MEXICO

## Descentralización de la Educación Básica en Zacatecas 1992-2006

### ÍNDICE

	Pág.
<b>ABSTRACT</b>	<b>I</b>
<b><i>INTRODUCCIÓN</i></b>	<b><i>VII</i></b>
<b>1. Motivación</b>	<b>VII</b>
<b>2. Planteamiento de la investigación</b>	<b>VIII</b>
<b>3. Objeto de estudio y objetivos</b>	<b>XVI</b>
3.1. Objeto de Estudio	XVI
3.2. Objetivos	XVII
<b>4. Planteamiento de hipótesis</b>	<b>XVII</b>
4.1. Hipótesis central	XIX
4.2. Hipótesis secundarias	XX
<b>5. Metodología</b>	<b>XXII</b>
5.1. Tipo de estudio	XXIII
5.2. Recogida de la información	XXIV
<b>6. Justificación</b>	<b>XXVI</b>

### PRIMERA PARTE: Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en México

1

#### ***CAPITULO I***

#### ***RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES, DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS***

1

##### **1.1. Políticas Públicas, Actores e Instituciones**

1

1.1.1. La hechura de las políticas: elaboración, implementación  
y evaluación

6

1.1.2. Estado, actores e instituciones

22

<b>1.2. Relaciones Intergubernamentales</b>	<b>28</b>
1.2.1. Características y modelos	32
1.2.2. Dimensiones, transferencias y competencias	34
1.2.3. Limitaciones y tendencias	39
<b>1.3. Tipos de Estado y Federalismo</b>	<b>42</b>
1.3.1. Federal y unitario	42
1.3.2. Federalismo	46
<b>1.4. Descentralización</b>	<b>49</b>
1.4.1. Tipos de descentralización	57
1.4.2. Ventajas y desventajas de la descentralización	62

## ***CAPÍTULO II***

<b><i>FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN EN MEXICO</i></b>	<b>65</b>
<b>2.1. Antecedentes</b>	<b>66</b>
2.1.1. Descentralización en América Latina	68
2.1.2. Reforma de Estado de Miguel de la Madrid, 1982-1988	75
2.1.3. Reforma de Estado de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994	83
2.1.3.1. Contexto político en los años 90s	83
2.1.3.2. La Reforma de Salinas	88
<b>2.2. Federalismo en México</b>	<b>93</b>
2.2.1. Controversias constitucionales	98
2.2.2. Competencias municipales	99
2.2.3. Relaciones intergubernamentales	102
<b>2.3. Descentralizar y Federalizar en México 1995-2006</b>	<b>111</b>
2.3.1. Política descentralizadora de Ernesto Zedillo, 1996-2000: Nuevo Federalismo	111
2.3.1.1. Un año gris: 1994	111
2.3.1.2. Nuevo Federalismo	117
2.3.2. Política descentralizadora de Vicente Fox, 2000-2006: Auténtico Federalismo	126
2.3.2.1. Auténtico Federalismo	127

### ***CAPÍTULO III***

#### ***FEDERACIÓN, ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS: Dimensiones de las RIG***

<b>3.1. Sustento Jurídico de las Relaciones</b>	<b>129</b>
<b>Intergubernamentales</b>	<b>137</b>
3.1.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	137
3.1.2. Principales leyes que rigen las Relaciones Intergubernamentales	144
<b>3.2. Financiación Intergubernamental</b>	<b>153</b>
3.2.1. Aportaciones federales para entidades Federales y Municipios: Gasto Federalizado	155
3.2.1.1. Ingresos para Zacatecas	160
3.2.2. Recursos programados y no programados (Transferencias e condicionadas e incondicionadas) Para el estado de Zacatecas	173
3.2.2.1. Participaciones y aportaciones para municipios	175
<b>3.3. Una nueva coordinación administrativa</b>	<b>181</b>
<b>3.4. El caos político de los años 90s, la otra dimensión de las RIG: dimensión política</b>	<b>186</b>

#### **SEGUNDA PARTE: Relaciones Intergubernamentales y Descentralización de la Educación Básica en Zacatecas**

**195**

### ***CAPÍTULO IV***

#### ***POLÍTICA EDUCATIVA Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN MEXICO***

**195**

<b>3.1. Antecedentes</b>	<b>195</b>
3.1.1. Educación elemental	195
3.1.2. Origen del SNTE	197
3.1.3. Descentralizar la SEP	200
<b>3.2. Estructura de la Secretaria de Educación Pública</b>	<b>205</b>

<b>3.3. Política de Modernización educativa en México: Descentralización de la educación</b>	<b>210</b>
3.3.1. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	212
3.3.2. Reforma al artículo tercero constitucional	221
3.3.3. Ley General de Educación	223
<b>3.4. Descentralización educativa, periodo 1995-2006</b>	<b>225</b>
3.4.1. Política educativa de Ernesto Zedillo Ponce de León	226
3.4.2. Política educativa de Vicente Fox Quezada	227
<b>3.5. Descentralización educativa en algunos estados de la Republica Mexicana: principales limitaciones</b>	<b>232</b>
3.5.1. Casos estatales en el proceso de descentralización Educativa	232
3.5.2. Limitaciones de la descentralización	239

## ***CAPITULO V***

### ***RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN ZACATECAS: Federalismo educativo*** **249**

<b>5.1. Principales Instrumentos Jurídicos de Coordinación Intergubernamental</b>	<b>256</b>
5.1.1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	258
5.1.2. Ley General de Educación	263
<b>5.2. Gasto Educativo Federalizado</b>	<b>267</b>
5.2.1. Gasto educativo por vertiente	275
<b>5.3. Instrumentos y Mecanismos de Coordinación Intergubernamental</b>	<b>277</b>
5.3.1. Acuerdos y Convenios de colaboración entre Federación, Estados y Municipios	277
5.3.2. Programas Conjuntos	283
<b>5.4. Organismos Educativos para la Coordinación Intergubernamental</b>	<b>301</b>
5.4.1. Organismos Educativos Mixtos	301

5.4.2. Organismos para dirimir diferencias y conflictos entre Niveles de gobierno	305
---	-----

**TERCERA PARTE: Estudio de Caso; Descentralización y RIGs en la Política de Educación Básica de Zacatecas: Percepción de los Actores** 309

***CAPÍTULO VI.***

***METODOLOGIA EMPLEADA EN EL ESTUDIO DE CAMPO*** 309

**6.1. La entrevista: Segunda fuente de información** 310

**6.2. Muestreo** 313

**6.3. Procesamiento de la información** 315

***CAPITULO VII. DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN ZACATECAS: Percepción de los Actores*** 317

**7.1. Centralización de la normatividad y diseño de la política educativa** 319

7.1.1. Normatividad 319

7.1.2. Nivel de participación en la política educativa 320

7.1.2.1. Elaboración de la política 320

7.1.2.2. Implementación de la política 324

7.1.2.3. Evaluación de la política 327

**7.2. Concentración y escasez de recursos** 331

**7.3. Concentración del poder sindical** 335

**7.4. Descentralización de la educación básica: Percepción de los actores** 340

7.4.1. Génesis de la descentralización educativa 340

7.4.2. Cambios más importantes con el ANMEB 343

7.4.3. Limitaciones de la descentralización educativa 352

7.4.4. Descentralización educativa: Percepción de los actores 356

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>361</b>
<b>Anexo A</b>	<b>366</b>
<b>Anexo B</b>	<b>383</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>399</b>
<b>Índice de tablas, cuadros y gráficas</b>	<b>411</b>
<b>Glosario de siglas y acrónimos</b>	<b>414</b>

# **RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y DESCENTRALIZACIÓN EN MEXICO**

## **Descentralización de la Educación Básica en Zacatecas 1992-2006**

### **ABSTRACT**

Intergovernmental relations, rather than being a choice are a necessity, therefore, the development or progression of these is the development of independence and interdependence of the lower local authorities with respect to the center, this game codependency and interaction center-periphery is the one who gives life to the RIG. When considering its conceptual framework, we realize that little progress has been made in this area from the definition that Anderson gave in 1960, or the input on the features and models reported by Wright (1988), that we can find when we review various authors as Agranoff (1997) and Arbós (2009), to name a few (at different times) that do nothing but return to what already provided by the classics, they all emphasize the models in dimensions. There are important contributions, but they are very specific and focused to certain systems of government.

This so slow in the theoretical construction of the RIG advance because these depend to a large extent on the political game between moving from a unitary state to a federated or a dictator to a democratic state and vice versa, that movement is not is the same in any country, and it is a slow process, so that the evolution of the RIG tends to be very slow too. Each nation has its own very specific characteristics, which makes it extremely complicated to try to extrapolate , so by studying them, what we find is a myriad of features , specific to a nation or even a specific public policy .

In the legal system is where most progress has been made , the jurists are perhaps those most studied IGR , but since its logic and perspective. In the case of Mexico , changes to various constitutional provisions have given rise to a number of mechanisms and instruments of intergovernmental coordination , showing the concatenation of the RIG from a normative approach. Meanwhile, the economic dimension -a despite the creation of the System of Fiscal Coordination and a series of regulations for the federalization of financial flows - is the one that has retained its centralized structure : nobody wants to release the resources.

Decentralization in turn, from the decade of the 80s, and particularly in the last years of the twentieth century, has come to occupy a central role in public policies of many governments. Two reasons for this: the first is political, where decentralization is seen as a way to bring government closer to the citizens and is part of this way of democratization efforts in place, the possibility of promoting effective citizen participation at the local level, from the political point of view, one of the arguments that justify a transfer of responsibilities to regional and local governments (Ocampo, 1996). It is a way of giving back to the states and municipalities the autonomy and independence that presidentialism stealing them. The second is economic, in the processes of state restructuring, decentralization appears as a way to increase efficiency in the provision of government services, especially social services whose provision there are no economies of scale. The greater flexibility of management and greater access to information about the preferences and needs of the local population, reinforcing the case for the efficiency of decentralized service (Ibid.)

The new changes in location patterns of firms and more likely to pose a global communication scheme increased competition between cities, regions and local actors. In this order, the nation-state loses sovereignty and regulatory capacity, so it tends to decentralize all, yes most of its powers to local authorities, decentralization becomes the basic tool of this new way of managing. Such decentralization occurs in several aspects: functional, which involves the creation of an entity with legal personality, norms and assumptions themselves to perform a certain activity or function sectoral, territorial, involving the creation of an agency, multisectoral scope, with powers in a given territory; policy, in this case the generation of the entity derives from a democratic electoral process and not a mere concession from the central and level, fiscal, that is when the territorial government has autonomy in tax collection and in income and expense (Aguilar, 2010).

In this logic, to Albuquerque and Dini (2008), decentralization is considered a condition for effectiveness, efficiency and legitimacy of local governance and thus governance, which is more likely, according to the authors in a mature democracy, since it assumes the existence of a wide social distribution of political power. In this

context , citizens become owners of political and economic management and the existence of results.

For the case of Mexico, the crisis of the 80s and economic paradigm shift brought a number of changes that forced the state to start a reform. However in the government of Carlos Salinas de Gortari know accentuated presidentialism, generating a series of political and economic pressures. When Ernesto Zedillo became president does so in a context of social unrest and facing one most severe economic crisis that has taken the country, in order to mitigate these pressures and improve relations between the three level of government, administration in turn decides to date from more autonomy to states and municipalities, for which starts a new decentralization policy which he called *New Federalism*. Parallel to this process, also, initiates a new phase in the country's electoral life, allowing the inclusion of the new parties on the political scene. Both decentralization and electoral reform foster more active participation of local government changing, significantly, the intergovernmental relations.

So then President Salinas de Gortari, despite carrying out a reform of the state , exerted a strong presidential system, prompting the state and municipal governments demanded more autonomy , a situation that forced Ernesto Zedillo implement the new policy decentralization, allowing the transfer of functions and resources to local governments. So with the program for a new federalism 1995-2000 , Zedillo laid the foundation for greater distribution o f powers , responsibilities and resources. While significant progress was made in several areas, among them : the decentralization of health services, agricultural policy , environmental management , water management , operation and management of roads and promote tourism and of course, education.

We affirm that both; the international context and internal socio-political conditions of the country , made the administrative decentralization was a priority for successive governments ( Zedillo and Fox), changing the traditional structure of intergovernmental relations in Mexico, establishing a dichotomous relationship integration between the RIG and the decentralization of powers, *How governments under local authorities are willing to cooperate with the central administration poin?* In the current economic conditions and the great diversity of political parties at different levels of government, coordination between them becomes extremely

complicated as rulers, in turn, the difference in precedence gone before to make the programs and public policy in general, successful.

Regarding the Mexican educational system, we can see that, despite the changes in the RIG and progress in decentralization, basic education in Zacatecas character still has a highly centralized and hierarchical RIG; changes in this area have been very slow. Two drivers are entities, the federation through its representative is the SEP and SNTE, neither allows state secretaries take the course of their education, the first concentrates regulation, design and education resource for and second holds, among other things, the allocation of education places. The government is not willing to release the resources for education, but also the states don't have conditions economic, administrative and political, to assume their education.

Thus it is clear that there are a prior agenda to solve the most complex and is doubly on the one hand , the hierarchy of intergovernmental relations ( presidentialism and control of the federation ) and the concentration of financial resources and , on the other , the cacique and patronage power exercised by the National Union of Education Workers. The latter, together with Televisa, TV Azteca, Telmex, the Union Oil , etc., Is part of the great powers of Mexico, who manipulate the political and economic life of the country, limiting, largely power maneuver of governments.

Last but not least, the presentation of the work was divided into three parts, before them is the introduction, which mainly comprises, objectives, assumptions, methodology and justification of work. In the first part we try to reconstruct a theoretical , historical and contextual reference, intergovernmental relations and decentralization in Mexico framework comprises the three first chapters. First chapter is called *Intergovernmental Relationships , Decentralization and Public Policy*". This intended to show the theoretical and conceptual framework of public policy, intergovernmental relations and decentralization the second chapter shows what happens in Mexico on these issues in a particular historical moment and called . "*Federalism and Decentralization in Mexico* " this was divided into three parts: first, classified as background, describes the process of decentralization in Latin America and the Reform of the State made both by Carlos Salinas de Gortari as Miguel de la Madrid Hurtado, emphasizing the political context of

the time , to be considered a major aspect that led to former President Ernesto Zedillo to carry out the new policy of decentralization. During the second part attempts to characterize , from a theoretical perspective the Mexican federalism. finally , in the third part this second chapter describes , from a formal perspective , decentralization policies Ernesto Zedillo and Vicente Fox, called New Federalism Federalism and Authentic, respectively.

In the next chapter ( 3), medullary considered in our research, a description of intergovernmental relations at Mexico in its various dimensions is made, is entitled "*Federation, States and Municipalities: Dimensions of Intergovernmental Relations*". "The aim of this final chapter is to provide a description of the main instruments and mechanisms for intergovernmental coordination in Mexico: funding, laws, agreements and programs, mainly. That is, in this chapter seeks to characterize the mexican federalism from the perspective of those instruments.

The second part of the research is to analyze intergovernmental relations and decentralization in basic education in Zacatecas, comprising chapters four and five. Chapter four is called "*Educational Policy and Decentralization of Education Mexico*", the first chapter of the second part is intended to be introductory and context for subsequent issues in it a description of the Mexican educational system and the decentralization process is performed educational. In this chapter a description of the main instruments and mechanisms for intergovernmental coordination in Zacatecas basic education is performed: Chapter five "*Educational Federalism Intergovernmental Relations of Basic Education in Zacatecas* " is entitled.

Finally, we have the third part shows the zoom of research, field work, includes chapter six and seven, along with the conclusions, appendices and bibliography. Through the field study was intended to characterize intergovernmental relations of basic education in Zacatecas, as well as the level of decentralization of the same from the perspective of stakeholders (teachers, principals , supervisors and ex - secretaries). In chapter six a description of the methodology is performed in the field study. The last chapter (7 ), entitled "*Decentralization of Basic Education in Zacatecas: Actors' perceptions*" plasma assessing respondents about decision making

within the various stages of education policy and therefore the level decentralization of basic education. Finally, we have the conclusions, annexes and bibliography.

**Key words:** Political Context of the Age, Centralization with Standards and Design Education Policy, Fiscal Coordination, Concentration of Power Association, Educational Resource Concentration, Educational Decentralization, Adding New Parties to the Scene Policy, Coordination Mechanisms and Instruments Intergovernmental, Decentralization Policy, Nested Intergovernmental Relations.

## **INTRODUCCIÓN**

### ***1. Motivación***

La elección del tema nace, por un lado, de la preocupación del regreso a la Federación de las competencias educativas (2006) por parte de la gobernadora del Estado de Zacatecas, Amalia García Medina, de la importancia que la educación tiene al momento de hablar de bienestar e igualdad en una sociedad. Y por el otro, de percibir el excesivo presidencialismo que durante décadas ha caracterizado a nuestro país. Se eligió este periodo ya que es a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (Mayo 1992) cuando se habla de descentralización de la educación.

En la actualidad algunas políticas públicas se elaboran con la participación de diferentes actores, donde también los gobiernos locales adquieren especial importancia, se tiende a la elaboración de planes estratégicos locales y planes comunitarios y a una gestión y presión para la elaboración de políticas de toda una red de actores; algunas formalmente establecidas y otras informales, pero todas con relativa influencia. Estas redes de actores comprenden a instituciones públicas, gobiernos centrales y locales, partidos políticos, grupos de interés, entidades no lucrativas, asociaciones religiosas, organizaciones civiles, empresas mercantiles, etc. De tal manera que una política es resultado de la interacción constante entre los actores.

Este entramado de participación de diferentes agentes, puede ser coordinado y dirigido por el gobierno, lo que nos lleva a la *Gobernanza*, que implicaría, por su propia naturaleza, una nueva forma de hacer políticas. Sin embargo, en el caso de México, varias áreas aun conservan una estructura sumamente centralizada, donde la participación de diversos agentes, y particularmente de la sociedad, es reducida y unos cuantos son los que, finalmente, deciden.

Todos los aspectos anteriores motivaron a investigar la estructura de las relaciones intergubernamentales, la descentralización en sus diversos tipos, en diferentes áreas, pero particularmente en la educación. Por lo tanto, la materialización de este trabajo, contribuye a dar mayor claridad de los aspectos históricos más importantes que propiciaron los principales cambios que, en los últimos años, han sufrido las relaciones intergubernamentales en pro y a causa de la descentralización. La poca o escasa

descentralización de la educación básica, o mejor dicho la excesiva centralización del sistema educativo y el peso que ejerce la corporación del magisterio; el sindicato más grande de América latina (alrededor de un millón 200 mil maestros): el SNTE. Además de la incapacidad que gran parte de los estados de la república mexicana, y en especial Zacatecas, tienen para asumir, por cuenta propia, sus sistemas educativos y por tanto la dependencia, casi absoluta, de éstos de la federación.

## ***2. Planteamiento de la Investigación***

Con el fin del *milagro mexicano*<sup>1</sup>, el agotamiento del modelo estabilizador y la crisis de 1982, se puso término al modelo económico keynesiano que consideraba la participación del Estado y el proteccionismo como ejes centrales de la política económica. Es a partir del gobierno de Miguel de la Madrid (ex Presidente de México) que se instaló el modelo económico neoliberal, el cual implicó, entre otras cosas, la privatización de miles de empresas y la apertura comercial hacia el exterior, lo que a su vez exigió la modernización y reconversión de la planta productiva, generándose grandes transformaciones sociales, políticas y económicas.

El presidente Carlos Salinas de Gortari, por su parte, decide dar continuidad a éste mismo modelo, por lo que los problemas socio-económicos y políticos acumulados desde años atrás, se acentuaron en su periodo, dando como resultado que los años 90s se caracterizaran como una década de grandes conflictos y transformaciones, tal es el caso del año 1994, el cual estuvo marcado, desde el primer día, por una serie de sucesos que nos muestran el estado de represión y control que ejerció el gobierno de Salinas de Gortari. Abarcando aspectos en todos los ámbitos y en todos los sectores: guerrillas, asesinatos, devaluaciones, apertura hacia el exterior, elecciones altamente vigiladas, etc.

Ernesto Zedillo tuvo que gobernar al país entre la diversidad y en la búsqueda permanente del consenso político, confrontando la constante crítica que el PRD mantuvo al modelo neoliberal, implementado desde los años 80s -al cual se han ceñido, incondicionalmente, todos los gobiernos- y a la apertura del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. El PAN, por su parte, generalmente apoyó estas medidas, pero

---

<sup>1</sup> Se conoce así, a la época en que México mantuvo un crecimiento económico sostenido e inicio su proceso de industrialización.

no así en lo que respecta al cambio político, en este aspecto, tanto el PAN como el PRD se unieron y demandaron la implementación de nuevas reglas de juego.

Así pues, el clima sociopolítico de la época y el presidencialismo exacerbado de Salinas, exigió a Zedillo iniciar un verdadero proceso de descentralización administrativa que otorgara más autonomía e identidad a los estados y municipios, y llevar a cabo, entre otras, la *Reforma Electoral*. Se requería de verdaderas reformas constitucionales, que en este caso, a diferencia de las anteriores, se tuvieron que hacer con el consenso y la anuencia de otros partidos.

Sin embargo, en esta década -a pesar de que se inicia otra etapa del sistema electoral mexicano con la presencia más activa de los partidos en los procesos electorales- no existe, todavía, un verdadero partido de oposición, persisten profundas desigualdades sociales y nulas prácticas democráticas en la resolución de conflictos. 1994 es un año que pone de manifiesto dichos problemas; problemas que el presidente Salinas quería mantener escondidos o no quería reconocer, por lo que las reformas que él hace son más en el ámbito económico, en lo social y lo político sólo realiza algunos matices. En conclusión, no hay una verdadera reforma democrática.

El 2 de julio de 2000<sup>2</sup>, Zedillo se vio obligado a aceptar la derrota de su partido y, al presentarse los resultados preliminares por parte de IFE, citó a rueda de prensa, donde

---

<sup>2</sup> Con las elecciones del 2000 queda de manifiesto el poder que detentan y el papel que juegan los medios de comunicación en los procesos políticos; son ellos, en gran medida, los responsables de influir ya sea en el desarrollo o en el atraso de una sociedad: más democrática, informada, organizada, deliberativa y participativa. Los medios de comunicación tienden a poner y quitar de la mesa tal o cual conflicto según convenga a sus intereses, trasladando problemas del escenario privado al ámbito público y viceversa, influyen de manera determinante en la decisión de los votantes, son los responsables de la propaganda y difusión de las ideas de la hegemonía; es a través de ellos que la sociedad llega a convencerse que algo es verdadero o falso. También es por este medio, y con ideas de justicia social y patriotismo, como los partidos logran convencer a los ciudadanos de la validez de sus propuestas, todo esto lleva a que los medios de comunicación (los dueños de estos) detentan un fuerte poder político.

dio un discurso de reconocimiento y felicitación a Vicente Fox<sup>3</sup>, quien fue candidato presidencial por parte del PAN, y al fin triunfó. Sin embargo, la transición hacia un sistema multipartidista, no ha significado un cambio importante en la forma de hacer política, ni en el modelo económico existente, sólo parece ser un cambio de imagen, no existe una verdadera oposición, sigue siendo la élite -una élite local, surgida y fortalecida con el nuevo modelo económico- quien dicta las reglas del juego, sólo ha sido una rebelión de élites (Loaeza, 2000a). Es evidente que éstas no permitirán que la izquierda llegue al poder, y si lo hace será bajo sus propios parámetros, el pueblo seguirá siendo un simple espectador, al cual se le hace creer que es él quién decide. Bajo esta lógica, la transición muestra claramente, según Wiarda y Fline en Alcántara (1992), que el sistema político mexicano tiende a ser un sistema de clases existentes, por lo que se admite la inclusión de nuevos grupos de poder, pero únicamente con la condición de que acepten las reglas establecidas por los tradicionales detentores del poder; la élite y los sectores medios ascendentes.

Por otro lado, los partidos han perdido toda credibilidad y confianza, no han sido capaces de implementar las políticas necesarias para avanzar en el desarrollo, la clase política mexicana no tiene una visión de Estado, no piensa en un sentido plural; sólo piensa en su beneficio y en una visión de partido, le hace falta liderazgo y una legitimidad de *Facto*<sup>4</sup>.

En cuanto al federalismo y las relaciones intergubernamentales cabe mencionar que- aunque el primero tiene que ver con los aspectos normativos y legales, y los preceptos

---

<sup>3</sup> Este hecho es fuertemente criticado por algunos miembros de su partido, pero ante la sociedad, Zedillo, a pesar de iniciar su sexenio con una fuerte crisis, concluye su mandato y logra pasar a la historia como un presidente respetuoso y tolerante.

<sup>4</sup> En la medida que la sociedad se organice y participe en la vida política de México, ésta se irá situando como un actor activo y su misma participación es la que le dará, poco a poco, el poder político a los ciudadanos. El poder político ya no residirá sólo en el Estado o en unos cuantos partidos, los diversos conflictos sociales tenderán a ser resueltos con la participación de varios actores, cada uno con diferente peso e intensidad pero todos con cierta influencia. Hoy en día esta capacidad de influencia es mayor, en el caso de México, por aquellos que tienen el poder económico; en sociedades más democráticas predomina la visión de poder como resultado de una relación o situación, que es a donde queremos transitar.

constitucionales con los que se rigen las relaciones y las organizaciones políticas del Estado, y la segunda hacen más referencia a los mecanismos de coordinación, cooperación y conducta de los funcionarios públicos, de y entre los diferentes niveles de gobierno en la implementación de políticas pública- ambos están implicados y, el desarrollo de uno, lleva implícito el desarrollo del otro. En el caso de México diversos autores, de una u otra manera, coinciden en que no ha existido, desde 1824 cuando se promulgó como un país federal, realmente un federalismo y, en la práctica lo que realmente hay es un presidencialismo que se acentuó en los 70 años que duró el PRI en el gobierno.

De las cinco características de las RIG señaladas por Wright, la más importante es la que tiene que ver con la conducta humana, ya que ésta no es predecible ni automática; en la parte normativa es plasmada un tipo de relación, pero al interior de la estructura organizativa que podríamos llamar la *caja negra* de las RIG, se da otra muy diferente. No se sabe a ciencia cierta lo que pasa y desafortunadamente, muchas veces, los trabajadores, ya sea por diferencias de partido, de intereses, de cultura o simplemente por apatía, no están dispuestos a colaborar. Además la quinta característica, que tiene que ver con la dimensión política, presupone cierto nivel de democracia y cultura política de los actores y de la sociedad en general, las cuales varían en calidad e intensidad de una nación a otra. Y en México, aunque todos votamos, no existe calidad en la democracia.

Siguiendo esta lógica, para que las RIG sean más eficientes y eficaces es conveniente que exista, dentro de la administración pública: una actitud más cooperativa y de colaboración, además de una mayor cultura organizativa, independientemente del partido político en turno. Dicha cultura y actitudes dependen, en gran medida, de las costumbres y los valores de una sociedad, los cuales están permeados por su ética, ésta, a su vez, tiene sus bases en preceptos religiosos<sup>5</sup>. Con respecto a la organización, podemos enfatizar que la teoría de la organización señala que, lo primero que deben tener las organizaciones son objetivos, sin estos es como remar a la deriva, por lo que cada directivo, de los distintos niveles de gobierno, debe tener claro el rendimiento o los resultados que ha de conseguir, en establecer con claridad la contribución que de él

---

<sup>5</sup> Esto es lo que yo llamaría el eslabón perdido de las RIG. El comportamiento de aquellas sociedades protestantes no es igual a las sociedades católicas. Un estudio desde esta perspectiva sería muy interesante y nos ayudaría a entender la *caja negra* de las RIG.

se espera y de su equipo, aspecto que muchas veces no tienen claro, ni la Federación, ni los estados, ni mucho menos los municipios, lo que dificulta, enormemente, una verdadera coordinación entre niveles de gobierno.

Con respecto a la educación en México, opinión de muchos maestros, ésta es deplorable y deficiente, por culpa, señalan ellos, no solo de la sociedad, sino también y en gran parte, por el corporativismo y la corrupción del SNTE y del Gobierno Federal, que lejos de centrarse en una mayor calidad educativa en el aula, se han enfocado al beneficio personal de sus líderes sindicales, aunado a una evaluación excesiva del maestro, que lo mantiene estresado sin poder rendir en el aula. La prueba universal es una de ellas, la cual ha generado un gran descontento por parte de los maestros: consideran que esta medida se tomó de manera unilateral entre la SEP y el SNTE, sin tomar en cuenta a las secciones sindicales y a las secretarías de cada estado. Además, sienten que sólo los quieren *fregar*, dicen ellos, ya que se rumora que los que salgan bajos en la evaluación, poco a poco los van ir sacando del sistema magisterial. Con la aprobación a la actual reforma educativa, esto ya no solo es un rumor, es un hecho. Algunos maestros señalan que es injusto que los evalúen cuando ya, desde su preparación en la escuela normalista, han estudiado para ello: al entrar han sido evaluados, han tomado cursos, diplomados, capacitaciones, *para qué evaluarlos más*, inquietan<sup>6</sup>.

Peor aún, si consideramos que se les atiborra de 40 alumnos o más por grupo; la mayor parte de su tiempo se va en controlar al grupo y en conocimientos poco o nada se avanza. Al momento de hacer las entrevistas pudimos observar el enorme estrés al que están sujetos, el cansancio y el agotamiento con que dan sus clases, lo difícil que les resulta controlar a grupos tan numerosos, lo agotador que es para ellos contestar una

---

<sup>6</sup> Esta situación los tiene muy estresados: tantas evaluaciones, informes y reportes, entregando bonches enormes, páginas, más páginas, evidencias y más evidencias. Es una burocracia enorme que no les permite rendir en el aula, pues con tantos reportes no pueden atender sus clases. Además, frecuentemente, después de clases los obligan a ir a cursos que duran hasta 5 horas, llegando a sus casas cerca de las 8:00 de la noche; cansados y sin ganas ni alientos para atender a su familia, con el único deseo de descansar y prepararse para el día siguiente. El verdadero trabajo del maestro está en el aula, en el resultado con los alumnos, en el avance en sus conocimientos, en sus valores y apreciación del medio.

pequeña entrevista y a la vez lo necesitados que están de hablar y expresar su descontento ante tal situación.

El salario de la mayoría es miserable, ganan poco más de 6 mil pesos al mes (plaza inicial), a la par, el costo de vida en México es muy elevado, un kilo de tortilla cuesta 12 pesos; un litro de leche, 14; un pieza de pan, 6; un kilo de huevo, 27; un kilo de carne 80... En fin, todo es carísimo, con 6 mil pesos al mes, no les queda otra alternativa que tener dos trabajos, con los problemas que ello implica: poca atención a la familia, cansancio y mal humor en el trabajo, bajo rendimiento. Hay maestro que a través de carrera magisterial han logrado mejorar sus salario, pero son pocos y el costo ha sido muy alto.

Otra de las quejas más comunes es que la educación no se imparte acorde a las necesidades reales e inmediatas a la sociedad, la política educativa es una política de buró, se diseña desde arriba, desde el Gobierno Federal y de ahí cae como cascada a los estados, sin responder a sus necesidades más apremiantes. Prueba de ello son enciclo-media y el uso de la computadora, ya que existen comunidades donde ni siquiera hay electricidad; la prueba de ENLACE, igual se aplica a un niño de escuelas rurales que a un niño de las zonas urbanas de más altos ingresos.

Además, la desvalorización que los medios han hecho del maestro es tal que, ante cualquier manifestación los tachan de grillos, flojos, holgazanes, etc. En estos meses he tenido la oportunidad de ver su situación, de ver las condiciones en las que trabajan, de ver sus necesidades, les puedo decir con toda certeza que los maestros trabajan duro, pero ante la corrupción de las estructuras gubernamentales, el corporativismo del SNTE y las exigencia de organismos internacionales, el maestro ha sufrido una sobreexplotación de sus capacidades, lo que ha mermado su rendimiento. Urgen políticas públicas integrales y transversales que permitan la inclusión de hombres y mujeres al mundo laboral, sin que ello implique la desintegración y abandono de sus familias.

En cuanto a infraestructura educativa (construcción y mantenimiento de aulas), el problema es peor; además, de que gran parte del recurso educativo llega de la federación, más del 90% de dicho recurso, se destina a salarios, para otros gastos se recurre a las cuotas de los padres de familia y éstas son pequeñas. Razón por lo cual, las primarias zacatecanas tienen condiciones deplorables: las bancas están viejas y rotas, el

piso es de cemento, los salones están sin pintar, los baños están viejos y manchados, los equipos de cómputo, donde los hay, son obsoletos y muchos no funcionan o no se les da mantenimiento. La SEP implementó el programa de un centro de cómputo, pero no manda a un maestro de computación, ni mucho menos da mantenimiento a los equipos; implementó el inglés pero no asigna a un maestro para ello; la biblioteca, pero no contrata a un bibliotecario; el programa de lectura, pero los libros son muy caros y las escuelas no tienen recursos para hacerse de un buen acervo bibliográfico, etc.

En el sistema educativo existen dos mundos: el de los académicos o intelectuales que ven a la educación desde la perspectiva de las competencias y la calidad educativa, que son los que diseñan la política, pero que no conocen las necesidades reales y específicas de cada escuela por lo que la política educativa es una política de buro. Por otro lado, están los agentes activos, los maestros; son ellos los encargados de llevar a cabo este procesos, quienes verdaderamente viven y sienten las limitaciones y necesidades reales de la educación. Son seres de carne y hueso, padres y madres de familia que se cansan y requieren tiempo para su vida familiar y personal, los cuales perciben que se les satura tanto de trabajo, como de alumnos, lo que impide que cualquier propuesta o reforma educativa, por muy buena que sea, rara vez llegue a concretarse; para ellos el modelo educativo actual y la educación en general están en una pésima situación.

Por el lado de la descentralización educativa, cabe mencionar que en una estructura de gobierno descentralizada suele ser inevitable que se generen asimetrías, no sólo políticas, sino también competenciales, financieras y las que tienen que ver con las diferencias históricas, culturales o lingüísticas de los territorios. No todos los entes territoriales están igualmente preparados, ni tienen las mismas condiciones para asumirlas. En este sentido, la descentralización debe tener sus límites, pues bajo esta dinámica los países pueden devenir en regiones altamente fragmentadas, polarizadas y marginadas, es en este punto donde la centralidad, y particularmente la coordinación o vertebración, no debe perderse. Bajo esta lógica pues, la asimetría es inherente a la descentralización, es decir, la atención debe ser acorde y específica a una necesidad determinada.

En el caso de la descentralización de la educación básica observamos, en principio, que esta fue de suscripción generalizada (ANMEB) y no acorde a las necesidades y potencialidades de cada estado. Por otro lado, ésta se ha manifestado sobre todo en los

aspectos administrativos; en aspectos que tienen que ver con la operatividad o puesta en práctica de la política educativa. En la dimensión jurídica, económica y política no se ha avanzado lo suficiente: el recurso económico aún se concentra en la Federación y el poder de hacer y decidir en el diseño, en gran medida, continúa centralizado (en manos de la SEP). Los programas educativos que se aplican en el estado han sido diseñados y financiados, casi en su totalidad, por la federación.

Otros mecanismos e instrumentos de coordinación intergubernamental como los acuerdos y convenios son también, en su mayoría, de suscripción generalizada; los primeros se han enfocado a mejorar los planes de estudio y, los segundos para mejorar la coordinación y cooperación entre la entidad y la federación en la ejecución de los programas educativos. Los convenios para un domo, una cocina económica, una barda o alguna otra necesidad específica, generalmente han sido suscritos entre el centro educativo y los ayuntamientos.

Otro aspecto significativo, en este nuevo proceso de descentralización es la participación ciudadana, la cual, en algunas áreas, ha empezado a gestarse, pero en el caso de la educación en Zacatecas, estamos a años luz de esa participación, particularmente en el diseño y toma de decisiones, ya que únicamente para la operación de programas se percibe cierto involucramiento de los padres de familia.

Aparte de todo lo anterior, también, se aprecia que ninguno de los actores involucrados en las diferentes etapas del proceso de descentralización educativa, ha tenido claro hacia dónde ir o hacia donde dar el salto, pero todos reconocen o perciben, de una u otra forma, que es menester darle más poder o autonomía a los estados.

Hay muchas figuras administrativas fantasmas; están en el papel, en el documento, lo que hace parecer que, en teoría, si existe descentralización y una buena coordinación intergubernamental, pero en las conductas y prácticas cotidianas se sigue la misma lógica, las mismas prácticas que durante años se han hecho; existe toda una inercia de obediencia que siguen los estados. Es por eso que, la educación requiere de una macro cirugía, en todos los ámbitos y dimensiones: política, económica, normativa, institucional, social, etc.

### **3. Objeto de estudio y objetivos**

Hernández et al (2010), afirman que lo primero que se debe hacer en una investigación es definir los objetivos de ésta, indicar cuál y de qué manera el estudio ayudará a resolver algún problema o si se busca probar o refutar una teoría o aportar evidencia empírica a favor de ella. Rojas (2002, en Hernández, 2010) considera que los objetivos son la guía del estudio y hay que tenerlos presente durante su desarrollo. Razón por la cual, estos deben estar definidos claramente.

Por su parte, Christensen (2006, en Ibíd.) considera que es conveniente plantearse, por medio de preguntas, el problema que se pretende estudiar o los objetivos que se desean alcanzar, por lo que las preguntas fundamentales de mi investigación son:

¿Cómo han evolucionado las relaciones intergubernamentales en los últimos años y qué aspectos han influido en su evolución?

¿Cuáles son los principales instrumentos de coordinación intergubernamental de la Educación Básica en Zacatecas y qué características tienen?

¿Cómo son las relaciones intergubernamentales en este sector?

¿Cuál es el nivel de descentralización de la Educación Básica en Zacatecas y qué aspectos han limitado o impedido llevar a cabo este proceso?

#### **3.1. Objeto de Estudio**

Mi objeto de estudio lo constituyen los principales instrumentos y mecanismos de coordinación intergubernamental en sus dimensiones política, económica, administrativa y jurídica: financiamiento, leyes, acuerdos, convenios, programas, etc. Así como, la apreciación que cada entrevistado tiene en torno a su participación en la política educativa y el nivel de descentralización de la misma.

### **3.2. Objetivos**

#### Objetivo general

El objetivo de la presente investigación, más que medir en términos cuantitativos el comportamiento de las variables que determinan la evolución de las relaciones intergubernamentales y el proceso de descentralización educativa, busca entender y comprender, cualitativamente, cuales son los principales instrumentos y mecanismos de coordinación intergubernamental de la Educación Básica en Zacatecas, cuál es su estructura y cómo ésta puede propiciar o limitar la descentralización de la educación básica en el estado.

#### Objetivos particulares

- Explorar y describir las relaciones intergubernamentales en México y de la Educación Básica en Zacatecas.
- Caracterizar al federalismo mexicano y el contexto político de la época.
- Analizar la política descentralizadora.
- Describir como el contexto socioeconómico-político ha influido en el proceso de descentralización y en la actual estructura de las Relaciones Intergubernamentales.
- Conocer el Sistema Educativo Mexicano y el proceso de descentralización educativa en América Latina.
- Describir la política educativa en México, enfocada a la descentralización, surgida de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica implementada por el ex Presidente Carlos Salinas de Gortari.
- Identificar los principales obstáculos a los que se ha enfrentado la descentralización educativa.
- Inferir el grado de centralización de la política educativa.

### **4. Planteamiento de Hipótesis**

Cuando diversas teorías permiten conformar un conjunto de conceptos estructurados de manera lógica para explicarnos algún aspecto de la realidad, éstas se desglosan en hipótesis, que pueden ser descriptivas o causales, y que nos muestran las relaciones que esperamos encontrar entre las variables. En las investigaciones cuantitativas la

contrastación o testación de las hipótesis se puede realizar fundamentalmente por tres métodos: método experimental, que consiste en provocar deliberadamente modificaciones en los estados o valores de una variable independiente para evaluar su efecto sobre los valores de la variable dependiente, manteniendo constante todos los demás valores; método comparado, en el cual no es posible manipular los estados de las variables externas, busca, como su nombre lo dice, comparar para encontrar la relación entre variables; el método estadístico, que consiste en utilizar técnicas matemáticas para describir relaciones entre variables (Anduiza et al, 2009).

Sin embargo, en la investigación cualitativa, como la que se llevó a cabo en este trabajo, más que comprobar una hipótesis se busca derivar hipótesis y éstas no se comprueban estadísticamente (Hernández et al, 2010).

Para Anduiza et al, (2009), una hipótesis es un enunciado declarativo que indica explícitamente las relaciones que se espera encontrar entre variables. Por lo tanto, afirman que para poder contrastar una teoría empíricamente, es necesario formular hipótesis, ya que éstas hacen alusión explícita, concreta y específica a lo que se espera encontrar en la realidad. Para ellos, las hipótesis constituyen los vínculos entre la teoría y los datos. Por lo tanto, concluyen que al elaborar una teoría es imprescindible intentar extraer el máximo de hipótesis o de implicaciones observables.

Por su parte Hernández et al (2010), señalan:

Los estudios cualitativos, por lo regular no formulan hipótesis antes de recolectar datos (aunque no siempre es el caso). Su naturaleza es más bien inducir las hipótesis por medio de la recolección y el análisis de los datos (...) Las hipótesis de trabajo cualitativas se modifican sobre la base del razonamiento del investigador y desde luego no se prueban estadísticamente, son pues, generales o amplias, emergentes flexibles y contextuales, se adaptan a los datos y avatares del curso de la investigación (...) son explicaciones de lo que hemos vivido, observado, analizado y evaluado en profundidad. La teoría emana de la experiencia de los participantes y se fundamenta en los datos (Ibíd.: 92, 370 y 469).

Las hipótesis indican lo que tratamos de probar y se definen como explicaciones tentativas del fenómeno investigado. Se derivan de la teoría existente (Williams, 2003 en Hernández et al, 2010). En las investigaciones cualitativas como la presente, las hipótesis pueden ser planteadas durante el proceso de investigación o simplemente sufrir cambios o ajustes; el estudio mismo lo va indicando. Bajo esta lógica, el trabajo busca, más que comprobar una hipótesis, construir hipótesis.

El escenario político con el que Ernesto Zedillo inicia su mandato, le exige realizar una serie de cambios que permitan recuperar la armonía sociopolítica, uno de ellos es otorgar mayor autonomía e identidad a estados y municipios, razón por la cual inicia un nuevo proceso de descentralización en el contexto de un *Nuevo Federalismo*. Este nuevo federalismo y la coexistencia de nuevos partidos en las cámaras y en los gobiernos sub-nacionales, han modificado, significativamente, las relaciones intergubernamentales, las cuales se han caracterizado por su estructura jerárquica. En el caso de las RIG de la Educación Básica en Zacatecas, el problema es el mismo, éstas mantienen, igualmente, una estructura jerárquica, además de una gran concentración de los recursos financieros, aunado al poder excesivo que ejerce el SNTE sobre el Sistema Educativo. Todo esto ha hecho difícil llevar a cabo una verdadera descentralización educativa.

Derivado de la anterior afirmación y siguiendo la lógica de un estudio cualitativo, las hipótesis de este estudio se plantearon a medida que avanzó el proceso de investigación y son las que se señalan a continuación.

#### ***4.1. Hipótesis Central***

Los mecanismos e instrumentos de coordinación intergubernamental en la educación básica del Estado de Zacatecas, a pesar de la descentralización iniciada por Carlos Salinas de Gortari y continuada por Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quezada, aún mantienen una estructura jerárquica y centralizada que impide o limita llevar a cabo una verdadera descentralización de la educación básica.

## **4.2. Hipótesis Secundarias**

- El contexto político de la época obligó a Zedillo a realizar una serie de reformas que dotaran de mayor autonomía e identidad a estados y municipios, es decir, a iniciar una nueva política descentralizadora.
- El proceso de descentralización educativa iniciado por el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León y continuado por el presidente Vicente Fox Quezada, ha exigido una mayor y mejor coordinación intergubernamental, modificando la actual estructura de las relaciones intergubernamentales.
- La apertura democrática ha permitido la inclusión de nuevos partidos políticos a la escena política, la coexistencia de esos nuevos partidos en los tres niveles de gobierno ha modificado a las RIG haciéndolas más complejas y difíciles.
- A 20 años de iniciado el proceso de descentralización educativa, la normatividad y diseño de la política educativa, así como el recurso económico para la educación, continúan siendo controlados por parte de la Federación, por lo que se infiere que el grado de descentralización de la Educación Básica en Zacatecas es mínimo.
- Estados como Zacatecas, con escasa actividad económica, generan poca riqueza, situación que los vuelve incapaces de sostener, por cuenta propia, sus sistemas educativos, por lo que la educación, en estos casos, es, totalmente, competencia federal.
- El SNTE ejerce un control excesivo sobre cada una de las secciones sindicales y sobre la política educativa en general, lo que reduce y limita la autonomía e independencia de los responsables de la educación en cada una de las entidades educativas, convirtiéndose, este hecho, en un aspecto más que impide la descentralización educativa.

Entonces, bajo este modelo para lograr la descentralización educativa es necesario disminuir la jerarquización de las RIG: transitar a relaciones intergubernamentales horizontales y colegiadas; permitir a los estados diseñar y normar sus propios programas educativos acorde a su contexto social, político, económico y cultural, e incluso más acorde a sus costumbres y tradiciones; disminuir la concentración de poder

del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)<sup>7</sup>, crear mecanismos legales que permitan a los estados allegarse de más recursos para financiar sus propios programas -aunque esto no garantice al cien por ciento la existencia de recursos suficientes- y darles la libertad de aplicarlos en concordancia con sus necesidades<sup>8</sup>.

Existen otros factores que también influyen en la descentralización, como el grado de marginación y nivel cultural de los zacatecanos y por tanto, la capacidad real de Zacatecas para asumir los costos de la descentralización educativa. En este sentido cabría preguntarse: ¿Es Zacatecas un estado capaz de recibir y responder a un proceso descentralizador?, ¿tiene los recursos, no sólo económicos, sino sociales, administrativos y políticos para ser un estado descentralizado?. Cuando digo sociales también me refiero a la participación social ¿es el pueblo zacatecano participativo? Porque cabría la posibilidad que el Estado de Zacatecas, no sólo *no tenga* la capacidad financiera para asumir la descentralización, sino que además ni siquiera esté interesado en ella<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Este es un aspecto más difícil de lograr, por lo menos desde la perspectiva estatal, ya que es exógeno a las decisiones gubernamentales. Es más factible que el cambio a una estructura sindical colegiada y democrática se dé desde el interior del SNTE. Desde la iniciativa de los maestros.

<sup>8</sup> No obstante, es necesario reconocer que por más mecanismos fiscales que se creen para que los estados se hagan llegar recursos, estos están limitados por el desarrollo económico propio del estado, aunque se permita a estos implementar un nuevo impuesto, por ejemplo: si la economía no crece, no sirve de mucho. Razón por la cual el desarrollo económico es otra variable antecedente en el modelo. Además, por mucho que se tenga la buena intención de descentralizar por parte de Gobierno Federal y de recibir el objeto descentralizado por parte del gobierno local, sino se cuenta con los recursos necesarios, ni la capacitación adecuada para asumir el objeto descentralizado, nada o poco se puede hacer. No bastan las buenas intenciones, es necesaria cierta autonomía financiera, vigilando siempre de no caer en el uso clientelar de los recursos.

<sup>9</sup> El paternalismo es un problema serio en México y con esto, no sólo el pueblo, los campesinos y la sociedad en general, sino también los gobiernos estatales y municipales, están a expensas de lo que “papá gobierno” les dé, sin esforzarse en encontrar sus propias fuentes de ingresos y endeudándose a diestra y siniestra: al cabo “papá gobierno” (federal) los va a rescatar; es un vicio tanto de la sociedad en general como de los entes menores de gobierno. En contra partida, el Gobierno Federal, con el afán de controlar los recursos para no perder poder y control sobre los entes menores, los concentra.

Para Anduiza et al, (2009) la mayoría de las relaciones causales en la ciencia política se dan en forma de condiciones facilitadoras, ya que para ellos la presencia de la causa facilita la presencia del efecto, para nuestra investigación sería: la jerarquización de las RIG, la actual concentración de poder del sindicato de maestros, la centralización de la normatividad y diseño de la política educativa y la escasez de recursos financieros, son aspectos que facilitan la centralización de la educación. En este caso, la relación entre estas variables sería positiva: a mayor jerarquización de las RIG, mayor concentración del poder del sindicato, mayor centralización de la normatividad y del diseño de la política educativa, y mayor concentración y escasez de recursos, mayor será la centralización de la educación y viceversa.

De esta forma, la hipótesis implícita de la presente investigación es que existen una serie de instrumentos y mecanismos de coordinación intergubernamental que están fuertemente permeados por el poder centralizado que ejercen tanto el Gobierno Federal como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) sobre los recursos y la política educativa en sus dimensiones política, económica y administrativa, lo que impide un verdadero proceso de descentralización. Pero también implica que el proceso de descentralización implementado por Zedillo y Fox ha modificado a las RIG. Bajo esta lógica, la investigación plantea que las relaciones intergubernamentales y la descentralización son las dos caras de una misma moneda y, particularmente, que la estructura de una lleva al resultado de la otra, ya que por un lado están las Relaciones Intergubernamentales que muestran una estructura evidentemente jerarquizada, resultado del presidencialismo y la concentración del poder que históricamente ha caracterizado a México, que impide o limita una verdadera descentralización de la educación básica y no sólo ésta, sino cualquier tipo de descentralización. Por otro lado, está la decisión, la necesidad o el deseo de descentralizar que a su vez también modifica a las RIG.

## ***5. Metodología***

Este apartado pretende explicar cuál fue la metodología que se llevó a cabo en la presente investigación y, particularmente, cuáles fueron los instrumentos o mecanismos empleados en el estudio de campo.

### **5.1. Tipo de estudio**

Mi investigación es fundamentalmente cualitativa y de alcance tipo explicativo<sup>10</sup>. Tiene aspectos cuantitativos porque presenta algunos indicadores educativos y de desarrollo socioeconómico. Es cualitativa en cuanto a la descripción y análisis de las relaciones intergubernamentales en México y, particularmente, en cuanto a las RIG de la Educación Básica en Zacatecas y su proceso de descentralización, y más específicamente entorno a la percepción que los agentes involucrados (maestros de educación primaria) tienen, sobre el nivel de descentralización de la educación básica.

Patton (1990 en Hernández et al, 2010) designa a los datos cualitativos como definiciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones, conductas observadas y sus manifestaciones. La investigación cualitativa evalúa el desarrollo natural de los sucesos, se fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en el entendimiento del significado de las acciones de los seres vivos, sobre todo, de los humanos y sus instituciones. Este tipo de investigación intenta explicar la forma en que los participantes perciben, subjetivamente, su realidad (Hernández et al, 2010). En esta investigación, aparte de analizar si hay o no descentralización desde una perspectiva oficial o si las decisiones se toman en Zacatecas o desde México, interesa resaltar cómo perciben este proceso los trabajadores de la educación, si en sus prácticas cotidianas sienten autonomía para el estado de Zacatecas o si perciben que las decisiones continúan en manos de la Federación.

En el desarrollo de la presente investigación se recurrió tanto al método deductivo como al inductivo. El primero permitió pasar del contexto general al particular, articulando teorías y conceptos de las relaciones intergubernamentales y de la descentralización, así como el financiamiento, las leyes, los acuerdos, los convenios y los programas intergubernamentales con la percepción de los actores sobre la descentralización educativa. Mientras que el método inductivo permitió inferir cuáles son las prácticas más comunes dentro de la política educativa, es decir, permitió formular nuestras hipótesis.

---

<sup>10</sup> Los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos, fenómenos o del establecimiento de las relaciones entre conceptos. Es decir, están dirigidos a responder por las causas de los eventos y fenómenos físicos y sociales. Como su nombre lo indica, su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta, o por qué se relacionan dos o más variables (Hernández, et al, 2010).

## **5.2. *Recogida de la información***

Lo primero que se hizo fue una revisión exhaustiva de la literatura existente y las evidencias empíricas sobre el tema, que permitieran construir un marco teórico sobre las relaciones intergubernamentales y la descentralización. Dunhke (1989, en Hernández et al, 2010) señala que uno de los propósitos de la revisión de la literatura es analizar y discernir si las fuentes existentes sugieren una respuesta, aunque sea parcial, a la pregunta o las preguntas de la investigación, o bien provee una dirección a seguir dentro del planteamiento de nuestro estudio. Además implica detectar, consultar y obtener la bibliografía y otros materiales que sean útiles para los propósitos del estudio (Hernández et al, 2010). Existe mucha literatura relacionada con el tema, pero sólo se seleccionó aquella de interés para los objetivos de la investigación.

La revisión crítica de la literatura aporta contenidos a muchas de las etapas de la investigación: puede contribuir a delimitar el problema de investigación, elaborar un marco teórico adecuado e identificar posibles hipótesis alternativas, definir y operacionalizar conceptos, organizar una estrategia de investigación, obtener datos, etc. (Anduiza et al, 2009:19).

En base a una revisión exhaustiva de la literatura existente, además de construir un marco teórico, también se logró construir un marco contextual y un marco de referencia que muestran el estado del arte, y a la vez, un panorama general de las relaciones intergubernamentales, la descentralización y la educación en México. La construcción del marco teórico se hizo en base a un índice tentativo de éste, global o general, y a medida que se avanzó en la investigación se fue afinando. A este método Hernández et al (2010), llaman vertebrar, consiste en generar la columna vertebral de una perspectiva teórica. Una vez elaborado el marco teórico sobre las relaciones intergubernamentales y la descentralización, se procedió a elaborar un marco contextual e histórico, que mostrara el momento político que se vivió a la hora de implementar la política descentralizadora, después se procedió a mostrar algunas variables socioeconómicas de México y del Estado de Zacatecas - estas variables nos permitieron contextualizar de manera más objetiva el estado que guarda la educación en México- para luego analizar los principales instrumentos y mecanismos de coordinación intergubernamental.

Así pues, la obtención o recogida de datos y de la información en general se hizo a través de dos técnicas: la documental y la entrevista. Las técnicas documentales son definidas como la obtención de datos contenidos en cualquier tipo de documento producido por una persona u organismo, tanto en censos como estadísticas oficiales: cartas, diarios, publicaciones, etc., en general, cualquier tipo de documento que contenga datos de interés para la investigación. Por lo tanto las fuentes más utilizadas fueron los libros y los artículos de revistas científicas, ponencias presentadas en congresos y eventos similares.

Con respecto a la entrevista, que fue nuestra segunda fuente de información, cabe mencionar que ésta es una de las técnicas más utilizadas para la obtención de información directa, se clasifican, generalmente, en estructuradas, semi-estructuradas y no estructuradas o abiertas. Las aplicadas en esta investigación fueron las semi-estructuradas y estuvieron dirigidas, fundamentalmente, a expertos en lo que se refiere a los responsables de la SEC y a profesores activos o no, pero que estuvieron trabajando durante el periodo que abarca la investigación y particularmente en el momento de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Uno de los objetivos fundamentales al aplicar dichas entrevistas fue conocer la percepción de los principales actores educativos sobre la descentralización de la educación básica. Corroborar la concordancia o no de tales opiniones con lo oficialmente establecido en diversos instrumentos de coordinación intergubernamental (financiación, convenios, acuerdos, leyes, programas, etc.). E inferir a través de lo anterior el grado de descentralización educativa para Zacatecas.

En cuanto a los datos, estos pueden derivarse de documentos públicos o privados (datos documentales), de encuestas o de entrevistas a expertos. En la presente investigación se utilizaron datos secundarios y primarios: los secundarios recogidos de las estadísticas de INEGI, CONAPO, la SEP, SHCP y otros organismos nacionales e internacionales, y los primarios derivados de la investigación de campo; de las entrevistas que, como hemos señalado fueron nuestra otra fuente de información.

## 6. *Justificación*

El contexto internacional y el aumento creciente de las demandas sociales, frente a una limitada fuente de ingresos fiscales, provocó una fuerte crisis fiscal en los sistemas totalitarios y en los democráticos, dicha crisis obligó a los estados a llevar a cabo una reestructuración financiera y administrativa al estilo neoliberal, realizando las siguientes reformas: *Reactivación de los mercados*, como un motor del crecimiento y del bienestar social, impulsar la desregulación económica en pro del mercado y privatización de empresas. *Reforma Fiscal*, implementa una serie de mecanismos para disminuir el gasto público y aumentar el ingreso público, y de este modo, sanear las finanzas públicas. *Redimensionamiento*, fusión y cancelación de organismos, programas, servicios, personal (...) todo con el objetivo de adelgazar el aparato estatal y dejar únicamente las acciones sustantivas y prioritarias del gobierno (Aguilar, 2010).

Tradicionalmente los gobiernos de los países, han tendido a uniformar los problemas tanto económicos, políticos como sociales y por ende a homologar las políticas<sup>11</sup> para resolver dichos problemas, ya que dar un formato general a las demandas sociales facilitaba su tratamiento administrativo (Aguilar, 1996a). De manera empírica podríamos decir que uno de los problemas es que las políticas se elaboran en un marco genérico sin considerar las especificidades internas de un determinado espacio o territorio (estatal, local o inclusive regional). Hoy en día los espacios locales tienden a superar los viejos roles operativos del gobierno municipal, se tiende hacia la ampliación de la agenda local, hacia una participación más integral, estratégica y con mayor calidad en los servicios ofrecidos al ciudadano.

Es por ello que se hace necesario pensar en el bienestar de la sociedad. Lo cual implica buscar no sólo un crecimiento económico, sino también mejorar las condiciones de vida de la población, y uno de los principales mecanismos para lograrlo es la educación. Muchas políticas públicas son hechas desde afuera, bajo este contexto es necesario elaborar políticas desde adentro, acordes a la identidad local, para ello se requiere la participación activa de los gobiernos y las administraciones

---

<sup>11</sup> La transición del gobierno tradicional hacia la *Gobernanza*, exige un cambio en la forma de hacer políticas, uno de esos cambios es hacer políticas acordes las necesidades específicas de los municipios o regiones.

municipales. El desarrollo desde la perspectiva municipal presupone una fuerte descentralización administrativa, implica la búsqueda del bienestar social y mejora de la calidad de vida de la población.

Históricamente las decisiones de Gobierno se explicaban desde afuera, como si todo lo que pasará en su interior estuviera determinado por factores ajenos a él. Por tal motivo no era necesario analizarlas o estudiarlas, se estudiaban más los factores que se suponía eran sus causas, como el aspecto económico, la lucha de clases, los intereses de grupo, y el entorno social y cultural del sistema político. La visión marxista ortodoxa de los años setenta vaciaba a la administración pública, en general, de toda sustancialidad del proceso decisorio de las políticas públicas, y para entender su proceder exigía volver la mirada hacia las relaciones de producción, describir el tipo de dominio de clase o reconstruir el movimiento de la contradictoria formación social (Aguilar, 1996a). En este sentido, la hechura de las políticas no tenía autonomía alguna o apenas relativa para la ciencia política convencional y, en contraste, tenía toda la autonomía para la administración pública. Hoy este enfoque ha cambiado, se reconoce su autonomía relativa, se reconoce la participación de las comunidades en las políticas locales, la gestión pública descentralizada, y la importancia de la participación de los gobiernos estatales (Ibíd.), a través de políticas específicas y adecuadas a sus circunstancias.

El éxito de políticas públicas hechas a partir de los gobiernos municipales es más posible en gobiernos que han transferido sus competencias a administraciones subnacionales, es decir, que han iniciado un proceso de descentralización y una gestión más eficaz y eficiente de los recursos; esto considerando que la descentralización dota a los gobiernos locales de cierta autonomía para una gestión más próxima a los ciudadanos; claro que esto no garantiza por sí mismo el éxito de este tipo de políticas. La descentralización no es la panacea, existen áreas que por su naturaleza no pueden o no deben ser competencia de los municipios, además la descentralización también tiene sus vicios; para una buena calidad de ésta, es conveniente que impere un alto grado de institucionalidad y democracia, y evitar, de esta manera, que los gobiernos locales hagan un uso caciquil y clientelar de la misma. Otro aspecto que también

posibilita el éxito de este tipo de política, son las relaciones intergubernamentales coherentemente estructuradas y con un profundo nivel de integración y cooperación.<sup>12</sup>

Desde esta perspectiva de cambios y evolución a sociedades más críticas y demandantes, se hace necesario analizar el tipo de relaciones que se han estructurado en el interior de los gobiernos, entre los gobiernos y hacia todos los diferentes actores sociales, políticos y económicos que confluyen en una sociedad. Por esta razón, también se hace necesario explorar la participación más activa de los entes menores de gobierno.

En cuanto a las relaciones intergubernamentales, éstas son una pieza muy importante para cualquier Estado, particularmente para aquel que piensa descentralizar, ya que ésta le permiten articular el ejercicio concertado de competencias hacia los tres niveles de gobierno. Una coherente integración vertical y horizontal permite una mayor colaboración e integración de lo central a lo local y de local a lo regional. Paralelamente a esto, el estudio de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y su impacto sobre el proceso de elaboración de políticas públicas, tiende ocupar un lugar central en el actual estudio de la Ciencia Política.

Hasta 1997 las participaciones que correspondían a los estados y municipios se controlaban con el Ramo 26, lo que ocasionó que el gasto se ejerciera con un alto margen de discrecionalidad; a partir de ese año las participaciones se programaron en los ramos 33 y 28, los cuales coincidieron con la aplicación de dichos recursos en áreas como: educación básica y normal, salud, infraestructura social, fortalecimiento municipal, educación tecnológica y de adultos, y seguridad pública. El sistema de participaciones implementado en este periodo ha incrementado los fondos de los estados y municipios, lo que dota a estos de cierta autonomía financiera para implementar algunos programas en vías de mejorar el bienestar de la población.

Otro aspecto muy relevante de por qué se llevó a cabo este planteamiento, es el hecho de que si la principal limitación de la descentralización es la estructura jerárquica, más

---

<sup>12</sup> El éxito de las RIG depende de la disposición a cooperar por parte de todos y cada uno de los funcionarios y trabajadores de las administraciones públicas, pues muchas veces estos no están dispuestos a colaborar, ya sea por diferencias de partido entre la administración central, estatal y local, porque sienten que pierden control o soberanía o simplemente por apatía.

que la misma situación económica del estado, entonces la centralización o poca descentralización se convierte en un problema común a todos los estados de México. Pero si el problema se reduce a la cuestión del financiamiento, los estados con mayores recursos avanzarán más rápido hacia la descentralización. El Estado de Zacatecas, a pesar de ser un estado territorialmente grande y de estar situado estratégicamente por ubicarse en la región centro-norte de la República Mexicana, es uno de los estados más atrasados del país, las características y el crecimiento económico de sus municipios es altamente desigual y para su desarrollo depende, significativamente, de la administración central (federal).

**PRIMERA PARTE: Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en México**

**CAPITULO I**

***RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES, DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS***

El análisis de las Relaciones Intergubernamentales (RIG), está estrechamente ligado a la materialización y ajuste de las políticas públicas. Al estudiar acciones gubernamentales concretas (política social, educación, salud, creación de infraestructura, servicios, desarrollo urbano y regional) se debe tener, como telón de fondo o referencia, una comprensión de las particularidades que adquieren las relaciones entre niveles o esferas de gobierno y entre las instituciones públicas de manera vertical y horizontal. Al interior de estas redes se construyen los acuerdos y consensos en la relación fiscal, la redefinición de competencias y/o concurrencias, y la evolución de los procesos descentralizadores en distintas áreas de política. Según algunos autores mientras más flexible sea la dinámica de las RIG más fácil será encontrar los equilibrios para una adecuada hechura de programas y políticas gubernamentales (Cabrera y García, 2001:19).

Partiendo del principio de que para cualquier política pública se requiere de toda una interacción conjunta de diversos entes gubernamentales, instituciones e infinidad de actores. En este capítulo pretendemos hacer un análisis teórico-conceptual de los principales enfoque, tanto de la hechura de las políticas, las relaciones intergubernamentales como la descentralización en el contexto de una determinada política pública; sus características, dimensiones, tipos, modelos, etc.

***1.1. Políticas Públicas, Actores e Instituciones***

En el siglo veinte se han dado avances muy acelerados en todos los campos de las ciencias, los cambios que antes se producían en siglos ahora se presentan en años. En el campo de las ciencias sociales las ciencias políticas han tomado especial importancia y dentro de esta se ha ido desarrollando una fuerte orientación hacia las políticas. Esta orientación surge de varias disciplinas pero en particular de las que utilizan métodos cuantitativos para su análisis, tal es el caso de la economía con la teoría de la elección racional y de la psicología con las famosas pruebas de inteligencia apoyadas en los métodos estadísticos. Todo parece indicar que en cuanto más se utiliza la matemática y la estadística en los análisis de las ciencias

sociales, y en particular en la ciencias políticas estas se legitiman más como ciencias.

Robert S. Lynd (Aguilar,1996b) es el primero en cuestionar implícitamente lo anterior, recalcando que todo conocimiento debe ser enfocado para mejorar las condiciones de la sociedad, sino para que sirva hacer ciencia<sup>13</sup>. Por lo tanto, el enfoque de políticas pone el énfasis en los problemas esenciales de los individuos dentro de una sociedad. En este sentido Freud y otros psicoanalistas han considerado que el estudio de las éstas tiene, también, bases en el análisis psicológico de los individuos. A partir de estas ideas los enfoques de políticas se basan en la premisa de que el individuo es el centro y por lo tanto, estudiar su comportamiento puede ser útil al momento de analizar porque éste se inclina por tal o cual política.

Los estudios hacia las políticas los encontramos tanto en los ámbitos universitarios como en la misma burocracia donde se toman las decisiones, y en diferente grado e intensidad dependiendo del tipo de Estado que se trate, pues las formas de intervención gubernamental no son las mismas de un país a otro. También dependiendo del medio académico y político serán las propuestas de políticas, si es de intelectuales la propuesta generalmente intentará resaltar la democracia efectiva y la eficiencia, si por el contrario; surge de juristas o constitucionales, se resaltarán los aspectos institucionales de las políticas; si parte de economistas, está se enfocará a la relación costo-beneficio. En fin, el resultado es diverso, dependiendo del enfoque de partida.

Para muchos autores, el análisis de las políticas públicas y en especial el de las políticas sociales está ligado históricamente al desarrollo del *Welfare State*. Sin embargo, la idea de un estado benefactor y proveedor de condiciones idóneas de supervivencia de los individuos en un medio económico hostil, no es privativa del siglo XX, pues según Many y Thoenig (1992) aparece desde el siglo XVI-XVII en Europa y se acrecienta en el siglo XX, con el *Welfare State*, ya que éste implica por sí mismo, una mayor participación del estado. La esencia de éste es la intervención gubernamental, es él, el responsable de garantizar a los ciudadanos un

---

<sup>13</sup> Podríamos decir que para él, era evidente que la ciencias sociales y en particular la ciencia política, presentaba significativos avances por el uso de la matemática y la estadística, pero estos avances no se reflejaban en mejorar las condiciones de ser humano.

minimo de ingreso, nutrición, salud, vivienda y educación; los cuales le debe ser aportados como parte de sus derechos políticos y no como una caridad.

Pero de manera más específica, el análisis de las políticas públicas se constituyó, principalmente, en Estados Unidos, a finales de los años 50s e inicios de los 60s, como una ciencia de la *acción*. Nace ante la idea de que la interrelación entre el conocimiento científico y el gobierno, es imprescindible para garantizar políticas públicas eficaces y que contribuyan a un mayor bienestar en la sociedad. Surge, como una contribución de los expertos a las decisiones de las autoridades gubernamentales, buscando el éxito, la eficiencia y la eficacia de las políticas. La preocupación inicial es orientar la investigación de manera que esta sea relevante y sobretodo útil para la acción (Many y Thoenig,1992:43).

La propuesta más elaborada nace de la ciencia política pero su impulso y profesionalización provino de la ingeniería, la matemáticas y la economía, es por esto que el análisis de las políticas en un primer momento suele ser muy matemático, estadístico y técnico, la utilización de modelos y enfoques normativo es la regla. En base a esto se distingue entre el análisis de las políticas, como aquel que se enfoca a la parte normativa del deber ser y por otro lado, el estudio de las políticas basado en un enfoque positivo que describe lo que es.

La definición de política tiene diversos significados, para Aguilar (1996a: 23) política puede denotar varias cosas...un campo de actividad gubernamental...un propósito general a realizar...una situación social deseada...una propuesta de acción específica...la norma o las normas que existen para una determinada problemática...el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones etc. Por su parte, Valles (2006:395) define a la política pública como el resultado de una actividad política. Pero de modo más preciso, denomina política pública a un conjunto interrelacionado de decisiones y no-decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas-lo que les confiere la capacidad de obligar-, pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados.

Chaques (2004:1) señala a la política pública como el conjunto de acciones que lleva a cabo un gobierno para alcanzar un objetivo en relación con un problema o un conflicto social. Para Many y Thoenig (1992:55), el enfoque pluralista-racionalista percibe a las políticas públicas como respuestas a las demandas sociales. Considera a las instituciones y a las organizaciones como instrumentos que reaccionan a estas demandas o inputs, suministrando productos o output.

Con respecto a la clasificación de las políticas, Lowi ( en Aguilar,1996a) las ordena de acuerdo a los impactos de costo-beneficio que la sociedad espera de ellas, esta clasificación se basa, más que nada, en la arena de poder donde éstas son disputadas:

- *Regulatorias*; es una arena de conflicto y negociación entre diversos grupos de poder, es una arena turbulenta ya que hay intereses contrapuestos y disputantes, que muchas veces se ven obligados a negociar o ceder ya que la regulación implica, por sí misma, favorecer a un sector y desfavorecer a otro: forzosamente alguien se verá afectado (es una lucha de fuerzas).
- *Distributivas*; es una arena relativamente pacífica, las cuestiones que se resuelven no son exclusivas, ni de rivalidad. Aquí se generan acuerdos recíprocos entre demandantes no antagónicos. Estas políticas se caracterizan por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes las unas de las otras y libres de toda regla general.
- *Redistributivas*; es considerada la arena más tensa y conflictiva porque aborda las cuestiones de propiedad, poder y prestigio social. El objetivo que persigue este tipo de política no es el uso de la propiedad sino la propiedad misma, por lo tanto es la lucha entre el que tiene y el que no tiene, es el poder mismo.
- *Institucionales o Constitucionales*, ésta última la encontramos en Valles (2006:397) quien a su vez las define como aquellas que señalan los procedimientos y las reglas generales a que deben someterse las actividades públicas: reformas administrativas, creación de órganos especializados, fijación de procedimientos de transmisión, etc. afectan indistintamente a todos los actores que interviene en el proceso.

El lugar institucional donde se enfrentan estos poderes o intereses son; para las políticas regulatorias el pleno del congreso, para las distributivas las comisiones del congreso y para las redistributivas el Poder Ejecutivo.

Lasswell (en Aguilar,1996b) a quien se le considera el fundador de la ciencia política moderna, concluye que podemos considerar las ciencias de las políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupa de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y además se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado.

Según Ballart (2009)<sup>14</sup>, los siguientes modelos teóricos de las Ciencias Políticas pueden ser aplicados al estudio de las políticas: Pluralista (Dahl), Racionalista (Simón), Incrementalista (Linblom, Wildavsky), Elitistas-papel de burócratas y expertos (Lipsky, Niskasen, Dunleavy), Neocorporativistas (Schmitter), Neoinstitucionalistas (Hall, Pierson):Histórico, Sociológico, Rational Choice

Por su parte, Meny y Thoenig (1992,45) señalan:

Los diferentes modelos teóricos que contribuyen a mejorar el conocimiento de las políticas públicas puede ser reunido en 3 grandes grupos. El primero centra su análisis en la sociedad, privilegia al individuo y el pluralismo social. El segundo pone el énfasis en el Estado como instrumento al servicio de una clase o grupo específico; el Estado no dispone de autonomía marginal, representa el interés del capital (teoría neo-marxista) o está dominado por los burócratas o expertos que le controlan desde el interior (teoría neo-weberiana), y el tercero plantea una mediación de los equilibrios y desequilibrio de las fluctuaciones entre el Estado y la sociedad: Neo-corporativismo, Neo-institucionalismo, *policy communities* (Meny y Thoenig,1992:45).

---

<sup>14</sup> En el material presentado en la clase impartida a los estudiantes del doctorado el día 17 de diciembre del 2009 "Modelos teóricos de las Ciencia Política aplicables al estudio de las Políticas Públicas.

### ***1.1.1. La Hechura de las Políticas: Elaboración, Implementación y Evaluación***

A mayor libertad política, mayor interdependencia en definir los problemas y seleccionar los objetivos e instrumentos, por ende, mayor especificidad de las políticas públicas. Y viceversa, es más probable reivindicar políticas públicas específicas mientras más autónomos de las grandes corporaciones y del gobierno mismo sean los individuos o grupos en sus demandas e iniciativas (Aguilar, 1996a:31).

El proceso político es inseparable del proceso de elaboración de políticas públicas. Los tecnócratas omiten los pasos críticos del proceso de diseño, negociación, aprobación y aplicación de las políticas, planteando que el análisis de estas es un trabajo meramente técnico, no consideran los aspectos sociales y políticos. Las diferentes técnicas de análisis como los modelos de simulación, la investigación de operaciones, el análisis costo beneficio, la teoría de juegos entre otros, son útiles pero en tanto que son modelos y como tal dejan de lado aspectos que no son tan objetivos y que difícilmente los podríamos medir, por lo que resultan muy restringidos. Y como diría Brugué *<Es un mito de la racionalidad tecnócrata la existencia de la mejor opción>*<sup>15</sup>.

Así pues, el contexto político es fundamental y básico al momento de estudiar las políticas públicas; es, precisamente, ese contexto el que propicia el origen de una política o el éxito de la misma. Son los individuos y no las máquinas quienes hacen las políticas; piensan, sienten y sobre todo tienen intereses y además, no cuentan con una conducta mecánicamente preestablecida. Pretender pronosticar su comportamiento a través de un modelo y por tanto el resultado exacto de una política, es una gran aberración. La racionalidad tecnócrata ofrece una visión economicista y estrecha de la realidad, y por lo tanto, no tiene en cuenta la posibilidad de que los individuos se expresen y se mueven por intereses propios, ajenos, en muchos de los casos de la lógica racional.

Los investigadores que si reconocen la importancia de la política en las políticas tratan de entender el contexto político e histórico de las políticas, tal es el caso de Douglas Torgerton ( en Aguilar,1996b) quien identifica tres caras útiles en el análisis

---

<sup>15</sup> En la clase impartida el día 11 de Febrero del 2010 a los Estudiantes del GAP del UIIOG.

de las políticas; en la primera el conocimiento remplazaba a la política, esta cara centra su atención en la razón y tiene sus bases en el positivismo, considera que el análisis de las políticas públicas debe estar desligado de la política y enfocarse a buscar la administración ordenada y el conocimiento objetivo. Según ésta, las políticas se elaboran basándose en el conocimiento y no en el interés político, se considera que aplicando los principios de las ciencias naturales, las ciencias sociales podrían aspirar a dar claridad y certeza en sus resultados. En la segunda cara la política domina al conocimiento y plantea que las políticas son elaboradas y permeadas por los intereses políticos, critica fuertemente la orientación tecnócrata de las políticas, podría decirse que esta cara exagera el uso y el énfasis en el papel que la política tiene en las políticas, lo que da lugar a una tercera cara, ésta última presupone una relación no antagónica entre conocimiento y busca implícitamente ser un equilibrio entre los dos planeamientos anteriores. Ni la razón, ni la política son lo número uno en el quehacer de las políticas. Ambas tanto la razón (el conocimiento) como los intereses políticos (la política) son importantes para la hechura de las políticas, cada una en su justa dimensión.<sup>16</sup>

Sin dejar de reconocer la importancia que la política tiene dentro de la hechura de las políticas, para Richardson citado por Valles (2006:410) son diversos factores los que determinan las políticas; para él, más que hablar de la política como condicionante de la elaboración de las políticas, se habla de estructuras y menciona cuatro estilos de hacer políticas y son los siguientes: 1) Anticipativo-consensuado: Suecia y Japón, 2) Reactivo-consensuado: Gran Bretaña; donde se produciría una amplia consulta de carácter previo entre una pluralidad de actores implicados, 3) Anticipativo-impositivo: Francia y, 4) Reactivo-impositivo: políticas económicas de choque, ante estallidos imprevistos de una crisis.

Siguiendo a Richardson, podemos sintetizar que algunos rasgos fundamentales de la estructura política y las características de la cultura política dominante en una sociedad (cuadro institucional, sistema de partidos, valores culturales, etc.) son los que diferencian a un sistema político de otro y son, a su vez, los que influyen en las políticas públicas.

---

<sup>16</sup> La tercera cara pretende ser un equilibrio entre el conocimiento y la política, pero cómo encontrar ese equilibrio.

Entonces bajo esta tesis, cuál es el poder o la presión que ejercen diversos actores dentro de una determinada política pública, existen fundamentalmente dos enfoques, opuestos entre sí, que son; el enfoque pluralista y el elitista. En primero defendido por la mayor parte de la ciencia política norteamericana y el segundo con un gran impulso a mediados del siglo XX, con un peso relativamente de izquierda. Según el modelo pluralista, llamado también de los grupos de presión, haciendo un inventario de los grupos participantes y de sus estrategias, implementadas de manera cronológica, se logra realizar un análisis de la política dominante en cada decisión. El poder de cada grupo se infiere, a partir de los logros obtenidos.

En la teoría de grupos, todos los recursos se manejan de manera equivalente e intercambiable. Y todas las variedades de interacción entre los grupos y las autoridades son también fundamentalmente equivalentes, a tal grado que sólo se emplea un único término para definir las formas de interacción política: la coalición. Las coaliciones se forman alrededor de "actitudes compartidas" y se expanden según la magnitud de los intereses en juego (Lowi, en Aguilar, 207: 91).

En este escenario el conflicto y la negociación es la regla y no hay un solo grupo que detente el poder, sin embargo, conlleva a darle poca importancia a los factores institucionales o al papel que en un momento determinado puedan jugar los líderes de una institución en el logro de acuerdos firmes y sólidos, además de su capacidad para propiciar un ambiente más armónico. Es decir, para esta corriente, las posiciones de mando institucionalizadas no son importantes en las negociaciones.

Así pues, tratando de explicar la interacción entre el Estado y el resto de los actores (grupos) han surgido diversas teorías, entre ellas encontramos al neo-corporativismo y el neo-institucionalismo, el primero, generalmente, se ha asociado a los movimientos antidemocráticos del siglo XIX, años más tarde, una serie de eventos suscitados en los años 60s en América Latina, volvió la mirada a este enfoque. Para Many y Thoenig (1992) el corporativismo representa los intereses en unidades exclusivas, no competitivas y organizadas de manera jerárquica, reconocidas, autorizadas e inclusive, en muchos casos, porque no decirlo hasta creadas por el Estado, quien por tanto, les reconoce el monopolio de la representación que estas ejercen; al ser el Estado, muchas

veces, el creador o gestor de dichas corporaciones, suele ser tachado más de neo-corporativista que de pluralista.

El corporativismo reconoce la diversidad de intereses y la legitimidad de los grupos, pero solo para que constituyan la base organizada y estructurada del estado...más que la relación horizontal entre grupos, el corporativismo es la relación vertical mediatizada por una organización cuyo papel es crucial...Esta estructuración de intereses y su relación con el Estado se efectúa por medio de *peak organizations* que negocian directamente con sus partners estatales (Many y Thoenig, 1992: 66, 67).

El neo-corporativismo considera el conjunto de las relaciones entre las federaciones centrales y el sistema político, por lo que las características de estas organizaciones llevan implícita la existencia de sanciones que solo el Estado ejerce. Siguiendo esta lógica, para Many y Thoenig (1992), los diversos tipos de estado reconocen la coexistencia de intereses, la diferencia entre ellos radica, más que nada, en que en un sistema autoritario, el corporativismo es creado (obligado) por el Estado. Mientras que, en sistema más democrático, que se presupone más pluralista la organización de intereses y por tanto el corporativismo surge de manera espontánea y voluntaria. Claro, siendo objetivo, siempre existe algún elemento coercitivo.

El corporativismo se desarrolla en la medida que el Estado otorga a los grupos, ciertas concesiones o atribuciones y de su relación con estos. Pero para los pluralistas esto lleva a un estado más plural y esa es, precisamente, la cuestión; moverse de un estado corporativista a un estado pluralista. Es la interacción de los grupos y del estado; es la capacidad organizativa del Estado y de los grupos, la cual es diferente en cada país. Otro aspecto muy importante, señalado por Many y Thoering es que en el corporativismo, se reconoce a las organizaciones el monopolio de la representación a cambio del control por parte del Estado sobre la selección de sus líderes y la articulación de sus demandas.

Con este acuerdo, el Estado asegura que la corporación actúe según sus intereses y designios, asegurándoles, jurídicamente, un ejercicio monopólico, lo que a su vez les garantiza que las medidas acordadas o implementadas serán plenamente respetadas. Sin embargo los autores no dejan de reconocer, que a pesar que esta situación da a la relación de los grupos y del Estado un estatus más institucionalizado, no se logra el

mismo resultado en todos los países, además de señalar que existe confusión para definir una acción de este tipo como corporativismo.

Para Many y Thoenig esta nueva relación conlleva a una fragmentación y cierto debilitamiento del Estado. Sin embargo, paralelo a este debilitamiento, otra corriente, los neo-institucionalistas, consideran como esenciales a las instituciones del Estado, por lo tanto reivindican el gran peso que el Estado cumple en la hechura de las políticas públicas.

Podemos concluir sobre el neo-corporativismo que, no obstante sus limitaciones, éste ofrece elementos significativos para el análisis de las políticas públicas, sobre todo porque esta teoría, a diferencia de la teoría pluralista y de la teoría marxista permite definir con mayor precisión las relaciones que tienden a establecerse entre los grupos y el Estado. Relaciones que son cambiantes, según el momento histórico y político; algunas veces a favor de los grupos (sindicatos, por ejemplo), otras a favor del Estado, y en un tercer momento más equilibrantes.

Volviendo a los dos enfoques: el pluralista y el elitista, cabe mencionar que, los elitistas, son extremistas al considerar que al gestarse cualquier política pública, obligadamente, existe una elite que finalmente decide las metas y los objetivos de dicha política sin reconocer la importancia o la presión que diversos grupos ejercen en esas decisiones. Por lo tanto, para ellos, las decisiones finales se definen en una arena altamente concentrada y restringida. Para los pluralistas hay que buscar, participar, negociar y llegar a acuerdos según los intereses del grupo, para los elitistas no hay que buscar, solo las autoridades formales tienen que decidir y listo.

Buscando un equilibrio entre elitistas y pluralistas, están las aportaciones de Schattschneider (Aguilar, 2007), para él, a pesar de reconocer que existe una arena descentralizada y de negociación, donde pueden participar varios grupos y las decisiones pueden ser tomadas en una arena menos restringida y por lo tanto más abierta, la relación entre ellos no es totalmente plural. Por lo tanto, en este tercer enfoque se resalta la existencia de aspectos donde se da una participación plural y otros con una participación restringida según el área que se trate, dando como resultado que; ninguno de los enfoques anteriores predomine sobre el otro.

Para Schattschneider,

Las relaciones entre los participantes se guían por el principio de la "no interferencia mutua" para el caso de los intereses no compartidos y asuntos no comunes. La "estructura de poder" logra su estabilización en los "puestos de mando", pero no porque las autoridades estén por encima de los grupos de presión, sino porque el acceso a los cargos termina por crear relaciones de apoyo mutuo entre los grupos de presión y las autoridades (Aguilar, 2007:94).

Aparte de los enfoques políticos de las políticas existen los organizacionales de las teorías administrativas y de las estrictamente racionales al estilo propio de la teoría económica. Este último conocido como el modelo *rational choice* que ve el curso de la política como el resultado de una elección racional. El modelo del proceso organizativo ve el curso de la política como un producto organizacional (*organizational output*). El modelo de política burocrática que las considera como un resultado político (*política outcome*). Otro enfoque ve a las políticas como un simple juego de fuerzas entre grupos con intereses propios, con victorias y derrotas, se plasma en ellas, la confrontación y desenlace de fuerzas.

### ... **Elaboración de las políticas**

En cuanto a los enfoques teóricos para la elaboración de las políticas existen diversas propuestas, algunas son:

- Jones (1984) plantea cuatro opciones: 1) Rationalists, esta corriente presupone una elección racional a la hora de tomar la decisión de que política implementar; 2) Technicians, es una variante de los racionalistas, pero con una teoría de juegos más específica; 3) Incrementalists, ellos asocian más a las políticas con los procesos políticos, las cuales se construyen sobre la base de lo ya existente y con reacomodos al ambiente político, respetan el Status Quo; 4) Reformists, son considerados una variante de los incrementalistas, consideran más la participación de los citizen y los lobbyist, están de acuerdo con el cambio.
  
- Chaqués (2004:30) sintetiza los diferentes modelos, señalando que en el análisis de las políticas públicas podemos encontrar fundamentalmente dos

enfoques, contrapuestos en cuanto a su naturaleza e instrumental analítico, que son la perspectiva racional y la perspectiva negociadora. A partir de estas dos líneas podemos derivar algunas otras, entre las más relevantes destaca <el modelo de ventanas de oportunidad, modelo desarrollado por Kingdon, el modelo de las coaliciones de defensa de Paul Sabatier y H. Jenkins-Smith, el enfoque neo-institucionalista tanto en la perspectiva histórica de Hall, como en la elección racional de Ostrom y el análisis de redes.> En estos modelos podemos ver la evolución desde *Top-Down* al *Bottom-up* (*Bottom-uppers*).

Asimismo, Chaqués comenta que el análisis de redes de políticas mejor conocido como *policy network*,

Es un conjunto de relaciones relativamente estables entre actores públicos y privados, que actúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes respecto a la política. La utilización del concepto de redes políticas hace referencia a una estructura, a una forma de llevar a cabo las políticas públicas en las democracias avanzadas (Chaqués, 2004:30).

- Más recientemente, Valles (2006) señala que para la elaboración y selección de políticas se pueden resumir cuatro modelos básicos que son los siguientes: 1) El primer modelo presenta la selección de una política como resultado de un proceso presidido por la máxima racionalidad, es decir, por la aplicación organizada de medios adecuados a la consecución de fines definidos. El resultado final es la selección de la propuesta que ofrece los resultados más satisfactorios al menor coste posible. 2) Es una versión corregida del anterior, calificada como <racionalidad limitada>, se acepta que la definición del problema es imperfecta, que la información existente es parcial y que los recursos son limitados...se llega a resultados parcialmente satisfactorios para buena parte de los implicados. 3) Más modesto que los dos anteriores, es un modelo que entiende al proceso de las políticas públicas como resultado de negociaciones permanentes entre todos los sectores implicados. Los actores van maniobrando en función de sus visiones parciales, formando coaliciones

provisionales, arbitrando compromisos limitados e introduciendo en ellos continuas correcciones (acciones incrementalistas para salir del paso). 4) Finalmente, un modelo en el que apenas existe relación entre fines y medios. Los fines son ambiguos o confusos para todos los actores, los instrumentos son muy discutibles y los participantes en los procesos interviene de manera intermitente.

Como es visible, la clasificación es diversa pero afín en su esencia. Por tanto, podemos afirmar que *la elaboración* de las políticas dependerá de cómo estas sean clasificadas y lo que de ellas se espera.

Of formulation can be identified, depending on the criteria used for classification. For example, one form categories by subject matter: formulation of courses of action for economics problems, education problems, military problems, and so on. Each draws formulators from a different set of institutional units and groups (Many en Jones,1984:84).

Según el enfoque racional, para elegir una determinada política se parte del criterio de la eficiencia económica agregada, en este sentido la mejor política será aquella que arroje mayores beneficios netos; beneficio social menos costo social nos darán la respuesta. El problema es que basándonos solamente en este resultado no sabremos quienes son los beneficiados o quienes pagan los costos. Para resolver esto se busca una mayor distribución, la cual según los defensores de este enfoque, se logra con la eficiencia económica. Pero en un análisis político este coste beneficio trasciende lo estrictamente económico y son los políticos quienes finalmente toman las decisiones políticas importantes. Al político no le interesa la distribución en sí, le interesa en tanto está le arroje resultados en las urnas. Por tanto, la decisión de una política puede ser guiada tanto por el analista como por el político pero es éste último quien tiene la última palabra. El político busca satisfacer los deseos claramente expresados por los electores, el analista busca satisfacer la necesidad real y algunas veces no manifestada por los votantes. La elaboración de las políticas públicas está permeada por la lucha de poder y por tanto, en función de intereses y ventajas de grupos.

Podemos concluir que las teorías básicas para la elaboración de las políticas son dos y a partir de estas se han desarrollado todas las demás:

- a) Racionalismo, en esta visión el análisis de las políticas es una estrategia de solución de problemas o de realización de objetivos que procede estrictamente con criterios de eficiencia técnica y eficiencia económica, el análisis de políticas dominantes se caracterizan por incorporar, explícitamente, el esquema de decisión racional o de solución racional de problemas.<sup>17</sup>
- b) Incrementalismo, tiene como argumento central que las políticas se analizan y diseñan desde previos compromisos valorativos, desde acuerdos de partidos con el fin de defender intereses y valores ante adversarios o rivales políticos.

La teoría del incrementalismo propuesta por Lindblom (Aguilar:1996a) tiene como argumento central que las políticas se analicen y diseñan desde previos compromisos valorativos, desde acuerdos de partidos con el fin de defender intereses y valores ante adversarios o rivales políticos. Este enfoque se construye partiendo de la situación actual paso a paso y de manera gradual, los cambios son relativamente pequeños e imperceptible y solo a largo plazo visibles. Para él, normalmente, no son posibles ni la revolución, ni el cambio político drástico, ni siquiera los grandes pasos planeados con sumo cuidado. Los críticos de este enfoque plantean que es necesario dar grandes saltos para resolver verdaderamente los problemas. Un aspecto central del incrementalismo es que cuando se cometen errores estos pueden ser fácilmente corregidos sin necesidad de eclosionar todo el sistema y además estos pequeños cambios son mas aceptados por la sociedad; el hecho de que sean paso a paso y graduales no significa que sean insignificantes, unidos todos pueden llevarnos a cambios relevantes e inclusive estructurales. Muchos lo critican porque piensan que cuando se aplica éste, el gobierno no atacan de fondo los problemas fuertes. Pero Lindblom argumenta al respecto, que muchas veces el

---

<sup>17</sup> Desde mi punto de vista, la teoría Racional, tiene un carácter normativo, yo la ubicaría en el deber ser y solo para aquellas políticas de fomento productivo (aquellas políticas que se elaboran bajo la racionalidad económica de coste-beneficio), no para aquellas políticas sociales, cuyo objetivo no es un beneficio económico, sino mejorar la calidad de vida de la población, siempre y cuando existiera, que por supuesto no existe, el pleno conocimiento y la información para la toma de decisiones y aun, sin considerar los sentimientos e intereses del individuos que también influyen en sus elecciones. En mi percepción empírica el modelo de la *elección racional*, deja fuera del análisis aspectos sociales y políticos. Es por esto que bajo esta perspectiva la teoría incrementalista me parece más realista.

problema no es el modelo incremental en sí, sino el mismo sistema constitucional de cada país el que no permite hacer los cambios (la estructura de poder de veto). Por lo que otra de las críticas es precisamente que el incrementalismo no ofrece alguna salida para resolver los problemas del poder de veto.

Lowi (Aguilar, 1996a:241) afirma que <en la política nos movemos incrementalmente porque sabemos las razones que hacen fallar los grandes intentos. No porque la política incremental sea la causa de que no realicemos esos intentos>. Con el enfoque incremental se pueden hacer cambios en la misma política y es como generalmente se avanza en las democracias, sin cambios bruscos que muchas veces crean gran descontento en la sociedad. Los cambios no incrementales y grandes generalmente corresponden a sociedades más autoritarias y que hacen pasar a la sociedad por grandes limitaciones y traumas sociales. El incrementalismo y particularmente el desarticulado presupone un tipo de sociedad plural y la forma en que se mide una buena decisión es el acuerdo entre los responsables de las políticas. A esto Etzioni (Aguilar, 1996a:269) señala: La decisión inadecuada es la que excluye actores capaces de alterar el curso de la acción proyectada. Las decisiones inadecuadas enfrentarán obstáculo y serán modificadas.

En cuanto al enfoque racional, una de las críticas que subsisten, es que ningún individuo por muy inteligente que sea, no puede ser un experto en todas las políticas, no tiene el total conocimiento, ni la información absoluta y plena para poder tomar la decisión adecuada, tampoco puede anticipar, con absoluta precisión, lo que pasará en los mercados internacionales y futuros.

En el primer caso, las políticas públicas son elaboradas por un grupo de expertos que dicen lo que se debe hacer para alcanzar el desarrollo económico, siguiendo el principio de la racionalidad económica, al estilo de la relación costo-beneficio de la teoría económica, pero finalmente es un grupo reducido de personas, quien domina o está detrás del quehacer de las políticas públicas. En el segundo caso, el incremental, a pesar de no estar de acuerdo con el mito de la racionalidad económica y de si considerar la influencia que la política ejerce en estas, también tiene implícita la existencia de la fuerza de una clase política dominante (a través de su poder de veto) que ejerce su presión sobre la elaboración de las políticas. Entonces

pues, para ambas corrientes, existe un grupo dominante, que es el que finalmente decide la política pública a implementar.

Para el enfoque racional, éstas se deben elaborar al margen del contexto político y por tanto, y en este sentido, para esta corriente las políticas públicas son autónomas e independientes de los procesos políticos. La corriente incremental afirma que las políticas se hacen siguiendo el curso de la política y en un contexto político determinado; bajo este principio las dos corrientes se vuelven antagónicas. Pero, en un sentido ideológico, ambas parten del mismo lugar (de arriba hacia abajo).

Considero que, la teoría de la racionalidad económica corresponde más al ámbito normativo (el deber ser) de las políticas, y que en todo caso, dicha teoría podría ser aplicada única y exclusivamente a políticas públicas elaboradas para objetivos de crecimiento económico. Pero no así, cuando hablamos de políticas públicas sociales, el objetivo de estas últimas es muy distinto y por lo tanto el enfoque costo-beneficio tiene poco que aportar, aun tratándose de una relación costo social-beneficio social.

Como una alternativa a estas dos corrientes Etzioni (Aguilar,1996a) propone *el enfoque de exploración combinada*, este método incluye aspectos de los dos enfoques básicos, salvando las limitaciones propias de cada uno y utilizando los aspectos exitosos de los mismos. Según los racionalistas los decisores tienen un alto grado de control sobre la situación a diferencia de lo que afirman los incrementalistas que consideran que el decisor tiene poco control sobre el entorno. En la exploración combinada se considera que el entorno puede ser relativamente conocido y controlado dependiendo de las circunstancias y el momento, habrá casos donde el contexto sociopolítico demande cambios radicales y otros donde solo se pueden hacer cambios graduales. Generalmente en ambientes relativamente estable no es conveniente hacer planteamientos radicales y lo más recomendable son las políticas incrementales. En todo caso los diseñadores de políticas pueden observar la realidad y a partir de esta evaluar cual será la estrategia de política más idónea, lo que vuelve a este método más flexible ya que permite hacer ajustes y modificaciones en el diseño de las políticas.

En una tesitura parecida tenemos el planteamiento de John Forester (Aguilar:1996a) quien propone pasar de un enfoque racional exhaustivo a una racionalidad limitada, la tesis central de esta propuesta es que los individuos no pueden tener una racionalidad y conocimiento absoluto ante la toma de decisiones y a lo sumo se puede aspirar a una racionalidad limitada, pues en la mayoría de los casos la información, los conocimientos, los recursos económicos y el entorno de que se dispone para la elaboración de políticas es limitado, lo que nos lleva, muchas veces, a plantear políticas inadecuadas o a simplemente no tener condiciones para su implementación y por lo tanto para su ejecución. En el mejor de los casos los decisores y los ejecutores hacen lo que pueden con los recursos que se tienen. Para resolver los problemas se debe definir el problema cuidadosamente, recopilar toda la información pertinente, jerarquizar los valores, evaluar las alternativas y seleccionar la mejor estrategia. La posición “racional exhaustiva” señala que para resolver los problemas tienes que definirlos cuidadosamente, recopilar toda la información pertinente, jerarquizar los valores, evaluar las alternativas y seleccionar la mejor estrategia. En este enfoque la información tendría que ser perfecta, completa, accesible y comprensible, lo cual difícilmente se logra.

Autores como Etzioni y Forester con sus propuestas, hace una gran aportación al campo, pues es, a través de una visión equilibradora de las dos corrientes básicas como se ha avanzado hacia teorías más innovadoras en la toma de decisiones hasta llegar a teorías que incluyen, en sus propuestas, la participación más activa de los ciudadanos, no sólo en la hechura de las políticas, sino también en su evaluación, que es el ideal al que toda sociedad democrática aspira llegar <redes de políticas públicas>.

Las anteriores propuestas sientan las bases para los nuevos enfoques teóricos en la hechura de las políticas. Sin embargo, cabe mencionar que, a pesar de los avances hacia nuevas enfoques, varios aspectos, aun no quedan claros tales como: cuál de los dos enfoque (racional e incremental) tiende a tener mayor peso y por qué; cómo finalmente se hace la toma de decisiones considerando el componente político o de la clase que tiene el poder para dicha acción; cómo resolver el poder de veto en la elaboración de las políticas que reconocen los incrementalistas existe; quiénes son los individuos superdotados y fuera de intereses que elaboraran las políticas, planteados

por los racionalistas; cómo se definirá la mejor opción; cómo lograr que los individuos tomen decisiones guiados por su racionalidad y no por su interés personal; cómo se lograra el justo equilibrio en donde el conocimiento no domine a la política, ni la política domine al conocimiento. Otro aspecto no resuelto, es como se alcanzara la participación de los diferentes grupos y particularmente de los ciudadanos en la hechura de las políticas, ni cuál es su nivel óptimo de participación, etc. Todos estos aspectos son reconocidos en la hechura de las políticas, pero en el estudio de las políticas, finalmente, no queda claro cómo serán resueltos.

A las nuevas políticas públicas, resultado de la interacción de gobierno y de la participación de infinidad de actores Valles (2006) denomina *coproducciones*, señalando que en la elaboración de éstas, confluyen infinidad de actores, y la participación de estos es cada vez más compleja, clasificando a dicha participación en tres categorías que son: *líneas* donde grupos de interés y partidos canalizan sus demandas, delimitan cuestiones, se incorporan a la agenda política y trasladan a las instituciones representativas y el gobierno se responsabiliza de su implementación. *Triángulos*, aquí se identifican tres actores colectivos que son el grupo o grupos de interés más directamente afectados por la problemática que se trata de regular, los representantes parlamentarios más estrechamente vinculados con el asunto, y finalmente los miembros directivos de la burocracia que lo siguen y conocen más de cerca. El tercer modelo adopta la figura de *red* o trama de actores (modelo reticular), conocido también como *policy network* o *policy community*, en este enfoque existe un número más amplio de actores con relaciones multilaterales entre ellos. Esta última forma de hacer políticas se enmarca en un nuevo proceso de gobernar (gobernanza), los procesos democráticos y las ineficiencia del estado muestran la necesidad de una actuación conjunta entre gobierno y sociedad, se transita de formas de gobernar unilaterales hacia formas de interdependencia gobierno-sociedad (gobierno en red).

Aguilar define a la gobernanza (2010:43) como un concepto que describe y explica la descentralización que caracteriza a la actual estructura de la sociedad y al proceso de dirección de la sociedad, su multipolaridad, su carácter de sistema, que ha dado pie al concepto o metáfora de “gobernanza por redes” o “gobernanza participativa”, dirigencia asociada, que implica, obligadamente, la sinergia entre los recursos públicos, privados y sociales para que la sociedad no vaya a la deriva, genere

condiciones generales de vida segura y próspera y sus miembros realicen sus proyectos particulares.

En suma, es un "*concepto de dirección descentralizada a la sociedad*". Asimismo Aguilar señala que los factores institucionales de la nueva gobernanza son: las instituciones de los poderes públicos, el sistema de justicia y seguridad, el mercado, la sociedad civil y el sistema de instituciones públicas internacionales. Los componentes técnicos son el sistema de ciencia y tecnología, la política pública, las finanzas públicas y la administración pública. Según él estos dos tipos de componentes son los que crean y definen la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos.

Ahora el espacio público, el espacio en el cual se definen los problemas, se formulan y se implementan las políticas se convierte en un espacio donde (casi) todo el mundo cabe, y en donde los roles de cada uno se confunden: ciudadanos y asociaciones participando en los procesos deliberativos, en la formulación de políticas y en la gestión de programas públicos: ya no se trata solo de recibir, de evaluar y de elegir desde la distancia, sino de proponer alternativas, de contribuir activamente en el proceso de gobierno (Blanco y Goma, 2002:31).

La hechura de las políticas será diferente en cada país y acorde a su nivel de democracia y sistema de gobierno, hoy en día existen infinidad de análisis y por tanto teorías que son fundamentales para comprender el entramado político y social que la democracia y la evolución social ha generado. Este entramado es muy complejo y ha llevado a que el estado deje de ser el actor central y todo poderoso en la elaboración de las políticas para convertirse en un actor más de un red. Se transita de gobiernos jerárquicos a gobiernos más horizontales y multi-organizativos; de políticas estandarizadas a políticas focalizadas; de lo nacional a lo local y; de una toma de decisiones jerarquizada a una toma de decisiones colegiada.

### ***... Implementación de las políticas***

En cuanto a la fase de implementación, cabe mencionar que; ante un recurrente fracaso en las políticas públicas surge la inquietud de saber dónde está el error si en la formulación o en la implementación. Al respecto se han desarrollado una serie de teorías, la mayoría de ellas con un enfoque muy pesimista argumentando que el

fracaso de las políticas está, principalmente, en la implementación. Para muchos esta fase es la más crucial en el éxito de la política, pues si no se logra conciliar interés y conflictos, ni tampoco un consenso para la cooperación de los actores involucrados, la política estará destinada al fracaso, ya que en ocasiones son los mismos administrativos quienes cambian la política, tanto por decisión propia, por conflicto con la autoridad o por problemas de interpretación de la misma.

Los primeros estudios sobre la *Implementación* fueron los siguientes (Aguilar, 1996 <implementación>:37,47.63)

- *Los defectos y excesos de las políticas federales*: fue Martha Derthick quien lanzó por primera vez la pregunta teórica *Why a federal program failed?*, por qué fallan los programas federales... Su investigación puso de relieve los límites de la centralización, cuestionando el supuesto de la fácil y subordinada articulación de los gobiernos estatales y locales al gobierno federal... La tesis específica es que: el fracaso se debió a la limitada capacidad del gobierno federal para influir en las acciones de los gobiernos locales y a su tendencia a proyectar metas ideales. Estas dos incapacidades son inherentes a la posición que el gobierno central ocupa en el sistema federal americano.
- *La complejidad de la acción conjunta*: Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1973) señalan: el defecto de la implementación no sería la falla en la puesta en marcha sino la incapacidad de seguir adelante... Este “seguir adelante” consiste en la capacidad de forjar los eslabones siguientes de la cadena causal, de modo que se consigan los resultados deseados. Una vez que se depositaron los fondos y se lograron los acuerdos locales, la tarea es construir instalaciones para crear nuevos empleos y controlar a las minorías.
- *El juego de la implementación*: Bardach, E. considera que el problema de la implementación es un problema de control y dirección de una multitud de actividades y el proceso de implementación.

El proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos autores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las

mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a los elementos que le dan el control (Aguilar, 1996:63).

Para Valles (2006), en el grado de cumplimiento de los objetivos de una política influyen factores relacionados con la fase de aplicación: falta de recursos, dificultades de coordinación, variables ambientales. Es frecuente que muchas políticas se aprueben, sin la provisión de recursos para implementarlas adecuadamente... Hay variables de entorno que refuerzan o debilitan la realización de la política en cuestión, especialmente el ciclo político-estable o inestable y el ciclo económico-de expansión o recesión-, el clima de opinión. Para él, en la medida que la política pública se ajuste al entorno y a las características locales, y se analicen las políticas como un proceso que va de abajo hacia arriba (*bottom-up*), se obtendrán mejores resultados.

En la realidad existen una serie de limitaciones en aspectos de todo tipo tales como: los cognoscitivos, la indiferencia social, la alimentación de redes, las relaciones de trabajo, el contacto con otras oficinas y con diferentes niveles de gobierno, y en general la participación del sector social. El entorno social al que se enfrentan los que hacen las políticas es cada vez más complejo pero la mayor restricción en la hechura de las políticas es la oposición, los intereses divergentes, las demandas y las exigencias de una serie de actores que muchas veces no están dispuestos a negociar y mucho menos a cooperar.

### ***...Evaluación de las políticas***

En cuanto a la evaluación, en un primer momento se parte de un juicio emitido hacia un determinado resultado y que muchas veces no tiene sustento, en un segundo momento esa apreciación sobre el resultado de la política puede tener bases sólidas y fácilmente medibles y observables por la sociedad en su conjunto. En este sentido Meny y Thoenig (1992) citan cuatro ejes por los que ha pasado el análisis de la evaluación de las políticas: el estudio de los efectos, el juicio sobre los objetivos, la innovación social por la experimentación y la función de la evaluación como actividad política. Un aspecto importante a resaltar de esta etapa es que hoy en día ésta es considerada el renacer o reinicio de la política pública, ya que es en este momento y en base a su valoración cuando se decide si la política pública continua, se readecuada o desaparece.

### ***1.1.2. Estado, Actores e Instituciones***

La decisión de las políticas recae en el gobierno, es éste el que finalmente imprime el sello de política pública a un problema determinado, y es el Estado la estructura que enmarca el actuar de dichos gobiernos, pero ¿Qué es el Estado?

El Estado moderno es definido como una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Es decir, define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación (...) El Estado es una tercera fuerza que coercitivamente impone las reglas del juego a los individuos (...) Pero el Estado también es, al mismo tiempo, un actor protagonista directamente involucrado en el proceso económico y político (Ayala Espino, 2004:32.72 en Farfán, 2007:102).

Según Rubio y De Blas (2010), las concepciones del Estado pueden reagruparse en cuatro categorías “*marxismo, elitismo, pluralismo e institucionalismo*”<sup>18</sup>. Los marxistas sostienen que el Estado existe para garantizar la propiedad y los intereses de la burguesía, es decir, que éste sólo existe en función de la propiedad privada, que es la forma bajo la que los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses comunes. El elitismo, por su parte, sostiene que los factores económicos no determinan el poder, niega por tanto que la élite empresarial ejerza un dominio absoluto sobre el poder político. Los defensores de esta corriente afirman que una minoría ejerce el poder sobre la mayoría, ese dominio lo extrae de su capacidad organizativa (...) una élite domina sobre una mayoría, incluso en el contexto de las democracias liberales y a pesar del desarrollo de los partidos de masa.

Igualmente, Rubio y De Blas señalan que la proliferación de *redes* en las democracias liberales ha sido considerada una manifestación de la naturaleza elitista del poder y que para los elitistas la resolución del conflicto ocurre entre las altas autoridades formales, en una arena mucho más restringida, centralizada y estable, donde las decisiones son tomadas por los altos funcionarios públicos y privados; sin la participación de la opinión pública y los grupos de poder.

---

<sup>18</sup>Estas mismas concepciones del Estado sirven como marco de referencia para comprender el juego político en el que se elaboran las políticas públicas.

Por otro lado, está la corriente pluralista, la cual defiende la existencia de intereses heterogéneos en la sociedad, adquirió mayor impulso con la obra de Robert Dahl (1956). El poder en las democracias liberales es difuso, se encuentra disperso en numerosos centros y ninguno de ellos domina por completo a la sociedad. Algunos grupos pueden influir más en un área que en otra, pero no logran dominar toda la actividad política, porque a los medios del poder -ya se trate de dinero, de la capacidad de movilización, del apoyo electoral o de la información- no los monopoliza un único grupo, sino que se reparten desigualmente. De este modo, el proceso político se constituye mediante la interacción de los grupos, donde las decisiones políticas no son fruto de una mayoría, sino que el reflejo de las fuerzas grupales y de sus negociaciones es lo que lleva al consenso. En esta misma tesitura, Lowi ( en Aguilar,1996a) es quizá quien pone el dedo en la llaga, al poner de manifiesto expresamente la existencia de una teoría del poder en la ciencia política, y por tanto, en la toma de decisiones, afirmando que: es a través de un enfoque plural, como se participa en la elaboración de las políticas públicas.

El modelo pluralista destaca *el conflicto* y afirma que su resolución ocurre a través de la negociación entre grupos y coaliciones organizadas alrededor de intereses compartidos: las coaliciones son el eje central para lograr el equilibrio del sistema. Asimismo, Lowi afirma que el modelo pluralista no ha logrado otorgar suficiente importancia a los factores institucionales y que las escuelas de la estratificación social y de las élites de poder presuponen, equivocadamente, una relación simple entre el estatus social y el poder. Para Rubio y De Blas (2010), los pluralistas desconocen que las posiciones de mando en todos los órdenes de la sociedad son altamente legítimas, por lo que la definición del problema en un entorno pluralista es diversa y múltiple. En la práctica el pluralismo puede servir más como consuelo que como una guía, ya que no sólo el conflicto está omnipresente, sino que además: No existen patrones del tipo de conflicto que los planificadores y los decisores pudieran esperar y prepararse para manejar, (Forester,1996: 331).

Finalmente, tenemos al institucionalismo, esta corriente centra su análisis en las instituciones políticas y las instituciones formales de la administración pública; del institucionalismo se derivan los neo-institucionalistas, y éste concepto se utiliza para diferenciarlo de los anteriores paradigmas. Dentro de este nuevo enfoque, existen

elementos sociológicos, de historia económica y de la sociología de las organizaciones. La columna vertebral del neo-institucionalismo lo constituyen el institucionalismo histórico, normativo, económico y el sociológico, fundamentalmente. Para Peter A. Hall (1998:27-30 citado por Farfán, 2007), hay tres vertientes principales que dan cuerpo al nuevo institucionalismo, que son: el institucionalismo de la *rational choice* o elección racional, el nuevo institucionalismo sociológico y el nuevo institucionalismo histórico. Igualmente G. Peters y V. Schmidt (en Rubio y De Blas, 2010) distinguen las siguientes corrientes de institucionalismo: normativo; próximo a la Teoría de la elección racional; histórico, y discursivo.

Para el neo-institucionalismo, las instituciones condicionan las preferencias y determinan quiénes son los actores legítimos, el número de actores, el curso de la acción y, en gran medida, la información de la que dispondrán los actores acerca de las intenciones de cada uno.

La unidad de análisis que utiliza este enfoque “sociológico”, es el conjunto de reglas sociales que dan orden y sentido a las interacciones de los individuos en una organización; reglas a las que se les da el nombre genérico de instituciones (Del Castillo, 1998:4). Las Instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para atender el cambio histórico (North, 2006:13). Peter A. Hall entiende por institución a los procedimientos formales e informales, las rutinas, las normas y las convenciones incrustadas en la estructura organizacional de la sociedad política o economía política. Desde esta perspectiva, las instituciones van desde las reglas de un orden constitucional a los procedimientos ordinarios de la burocracia, hasta las convenciones que gobiernan el comportamiento sindical o las relaciones (...) En general, el institucionalismo histórico asocia las instituciones con las reglas o convenciones promulgadas por la organización formal (1998:17 en Farfán, 2007:100).

Para Steinmo et al (en Farfán 2007) los institucionalistas están interesados en el rango completo de instituciones estatales y sociales que conforman la manera como los actores políticos definen sus intereses y estructuran sus relaciones de poder con otros

grupos. Los autores incluyen, en esta definición, características del contexto institucional, tales como las reglas de la competencia electoral, la estructura de los sistemas de partido, las relaciones entre diversas ramas de gobierno, así como la estructura y la organización de actores económicos y los sindicatos.

En la conformación de las instituciones, influyen aspectos como la cultura, las costumbres, las tradiciones, la religión y, por qué no decirlo, los valores. Todos estos aspectos se concatenan y dan como resultado reglas específicas de interacción humana. Dichas reglas pueden ser formales e informales. Las primeras incluyen reglas políticas (judiciales), reglas económicas y contratos; la función de este tipo de reglas es facilitar el intercambio político y económico. Por su parte, las reglas informales no han sido ideadas conscientemente como códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones, éstas más bien son transmitidas de generación en generación y forman parte de lo que conocemos como la herencia cultural, razón por la cual suelen ser más resistentes al cambio. La teoría de las instituciones de North es una combinación de la teoría de la conducta humana y la teoría de los costos de negociación, la combinación de ambas da origen a las instituciones

Los terrenos de la institucionalidad y la democracia son los espacios sobre los cuales se construyen caminos y vías propias para dar vida a las políticas públicas concretas. Si bien las instituciones son grandes acuerdos reconocidos por todos, son las arenas de conflicto y juego político las que otorgan el sentido final a un Estado en movimiento y recomposición constante. Los equilibrios se alcanzan únicamente de modo parcial y las organizaciones implicadas en las políticas públicas se ven forzadas a llegar a acuerdos en un ambiente conflictivo, por la necesidad de alcanzar cierta coordinación de sus acciones (Cabrerero y García, 2001:26).

El institucionalismo histórico, por su parte, argumenta que el Estado está formado y organizado por una compleja red de grupos de interés y organizaciones diferenciadas por su poder e influencia; analiza los arreglos que a lo largo del tiempo se han formado de la interacción de intereses diversos. Lo relevante de esta corriente es que la acción pública está influenciada por los arreglos institucionales del pasado.

Los institucionalistas históricos analizan los orígenes, impacto y estabilidad o inestabilidad de configuraciones institucionales enteras, algunas veces para explicar los arreglos institucionales en sí mismos y otras para utilizar variables que refieren a

configuraciones institucionales para explicar resultados e interés (Pierson y Skocpol,2008:19)

Ahora bien, analizando cada una de las vertientes que dan cuerpo al neo-institucionalismo, Farfán (2007) señala que el Nuevo Institucionalismo Histórico (NIH) se asemeja más al modelo agente-principal, ya que considera que el comportamiento de los actores viene regulado por reglas que se controlan unidimensionalmente por el principal (el Estado). Para él, en la teoría de juegos, los procesos se desarrollan bilateralmente y son producto de una negociación entre iguales. Por su parte, Pierson y Skocpol (2008) consideran que el NIH es un pilar fundamental de la investigación en ciencia política, para ellos, sin este enfoque, ésta carecería de elementos sólidos para abordar significativas agendas y tendría poco que decir sobre las mismas. Sin embargo, según Peters.

El NIH es un tanto vago acerca del significado del concepto de “instituciones”, porque se le enuncia frecuentemente mediante ejemplos y no a través de definiciones, lo cual podría sugerir que para esta corriente una institución puede ser una estructura formal o una regla informal, o bien una estructura social como lo es una clase social, (Peters, 1999:65-66 en Farfán, 2007: 96).

Por otro lado, tenemos el institucionalismo normativo, el cual considera que los marcos de referencia normativos y las reglas de comportamiento son las que guían y dan significado al comportamiento social:

Las instituciones regulan el comportamiento social y su ambiente económico, por lo que el cambio de este entorno requiere también de cambios institucionales (...) Los cambios se producen a través de procesos de adaptación complejos, que transforman incrementalmente las reglas, las normas y los mitos que regulan la organización. La tensión entre el medio ambiente y la organización genera el cambio. Las tensiones del medio ambiente presionan para cambiar el arreglo institucional existente. Las rutinas y las prácticas organizacionales incitan a la estabilidad y continuidad (Vargas, 2008:51).

Según Vargas (2008), bajo el enfoque del institucionalismo normativo, los actores toman sus decisiones en función de las normas y tradiciones de la organización. De tal manera, que las decisiones públicas se legitiman por la forma en que se obtienen y no tanto por sus resultados. Para Vargas, los actores se apegan a este principio porque lo

han interiorizado mediante procesos de socialización. Por su parte, Pierson y Skocpol (2008) critican a esta corriente, ya que para ellos los conductistas se apoyan en tipos de datos que están sólo disponibles en un lapso de tiempo, o sólo por periodos breves, sin reflexionar en lo que eso significa, por lo tanto, dejan pasar contextos o hechos relevantes sin ser debidamente conceptualizados.

La otra corriente que da cuerpo al neo-institucionalismo, es el neo-institucionalismo económico, este enfoque parte de reconocer que la racionalidad de los actores es limitada. Para Vargas, el cambio en el neo-institucionalismo es incremental, no discontinuo. Las principales aportaciones del neo-institucionalismo económico, las encontramos en autores como Armen Allchian, Oliver Williamson, Douglass North y Ronald Coase. Por ejemplo, éste último considera que la teoría económica debe tener como estudio a las instituciones, ya que son éstas quienes gobiernan y dirigen el desarrollo de una economía. Los tópicos básicos del neo-institucionalismo tienen que ver con la caracterización de los costos de transacción y el análisis de los derechos de propiedad de Ronald Coase, y con los conceptos básicos de la teoría económica del contrato incompleto acuñada por North.

Según North (2006), los costos de transacción económica suponen una conexión directa con el contexto real donde se realizan los intercambios. Para él, bajo el neo-institucionalismo económico, el mercado es entendido como un entramado institucional que se ha formado históricamente, y que, en consecuencia, requiere de habilidades y destrezas específicas de las personas y organizaciones que operan en él, según su contexto cultural formado de manera incremental a lo largo del tiempo. Así mismo, North divide a los costos de transacción en tres órdenes: costes de información, costes de negociación y decisión, y costes de vigilancia y ejecución.

Para Pierson y Skocpol (2008), los académicos de la elección racional suelen enfocarse a las reglas de juego que promueven soluciones de equilibrio a dilemas de acción colectiva, escribiendo como si los modelos que presentan fueran infinitamente generalizados, sin tomar en cuenta las especificidades culturales, institucionales y de época, con lo cual dejan de lado importantes variables; mientras que, según ellos, los institucionalistas históricos descubren balances, poder y recursos complejos, y ven a las instituciones como productos desarrollados a partir de luchas entre actores desiguales.

En cuanto al institucionalismo sociológico, Vargas (2008) considera que las reglas de funcionamiento de la sociedad son limitaciones que dan forma a la interrelación de los individuos, enfatizando que para esta corriente, las instituciones son construcciones sociales que norman las interacciones de los individuos, las cuales se van convirtiendo en hábitos o convenciones sociales. Farfán (2007) considera que, la elección de nuevas instituciones parte de los modelos institucionales ya existentes, eligiéndose aquellas instituciones que otorgan mayor legitimación social o que provienen de procesos de elección colectiva, y puntualiza además, que esta corriente no considera el conflicto que se genera en la elección y la renovación institucional.

Para Farfán, en el institucionalismo sociológico y el nuevo institucionalismo histórico las instituciones surgen y evolucionan en un mundo que ya está repleto de ellas. Para ambas vertientes las nuevas instituciones deben surgir sobre la base de modelos institucionales ya existentes, puesto que éstas ya poseen una conformación que favorece los intereses de unos autores sobre los intereses de otros. Para él, esto es preestablecer una distribución desigual del poder que se refleja en el momento de la elección y cambio institucional.

Así pues podemos concluir que, el análisis de las políticas públicas es abordado fundamentalmente desde dos construcciones que son: la descriptiva y la teórica; la primera centra su análisis en la cuestión de si la política sea o es primordialmente la decisión de gobierno o implique algo más. En la construcción teórica, las posiciones varían según la teoría politológica aplicada a la explicación política. En la noción descriptiva de la política, los aspectos que hacen afines las definiciones de políticas son; lo institucional, lo decisorio y lo comportamental. En la conceptualización teórica las políticas son arenas donde convergen, luchan y negocian las fuerzas políticas; no puede existir una política en general porque no existe una sociedad igual, una estructura de poder determinada y permanente como teorizan marxistas, elitistas y corporativistas; no se puede tratar igual a los diferentes.

## ***1.2. Relaciones Intergubernamentales***

En cuanto a las Relaciones Intergubernamentales (RIG), partiendo de que éstas se caracterizan por su vinculación de políticas públicas y son un conjunto de

interacciones de acciones o no acciones de los diferentes centros públicos, es menester tomar en cuenta a las relaciones de los diversos actores, no sólo en la fase de formulación, sino también en la implementación y evaluación de las políticas. El aparato administrativo, es la columna vertebral de la implementación, la cual, dependiendo de la política pública que se trate, parte desde el gobierno central hasta los niveles mínimos de la administración pública. Es esta vertebración entre administraciones lo que llamamos las *relaciones intergubernamentales*. Ésta vertebración es diferente en cada política pública; en algunas únicamente participa el aparato central, en otras el central y el sub-nacional (los estados) y otras tantas integran a los gobiernos municipales. Con el tiempo, la codependencia de los gobiernos sub-nacionales y el centro se ha acentuado y ha trascendido a relaciones más complejas, que van desde la inclusión de la participación regional hasta la de la sociedad; lo anterior significa que la codependencia parte de varios municipios de diferentes estados involucrados en un mismo problema o en una misma política, hasta hacer coparticipe a la esfera privada (redes sociales).

Olivos Campos define las relaciones intergubernamentales como:

El nexo en proporción, efectos y beneficios en correspondencia entre las distintas unidades de los ámbitos de gobierno que se vinculan para establecer los intercambios de distinta índole, así destaca: el desenvolvimiento de los órdenes de gobierno de un sistema federal inscrito en los procesos de cambio, globalización económica, recorte de programas gubernamentales, apertura de mercados, la extensión de procesos democráticos y de descentralización de acciones, implica una nueva relación intergubernamental con los que se llega a un mejor estadio de desarrollo. Exige construir otro modelo de ser y de actuar entre los órdenes de gobierno, en la formulación de decisiones, en la ejecución de éstas, en la coordinación de acciones, en su control, seguimiento, evaluación e información de los problemas colectivos, es decir, en tareas de gobernar (Moreno, 2009:135).

Pero, estrictamente, ¿cuáles son aquellas políticas públicas que requieren de las Relaciones Intergubernamentales? Podemos decir que éstas están presentes en todas aquellas políticas en las que un sólo ente territorial no puede actuar por sí mismo, ya sea por el recurso financiero o por el aparato administrativo que se requiere para la ejecución de las mismas. Por su parte, las políticas específicas tienden a ser diseñadas por los gobiernos locales y acorde a sus necesidades, sobre todo en la actualidad, que la

elaboración de las políticas transita de políticas estandarizadas a políticas localizadas, lo que implica una mayor participación de los gobiernos locales en el quehacer de las políticas públicas y una obligada coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Bajo esta lógica cabría preguntarnos ¿qué son y qué papel juegan las RIG en este nuevo contexto? Las RIG no son un concepto jurídico legal o formal, más que nada se trata de una herramienta analítica para comprender la complejidad de la acción pública en los estados modernos, y sobre todo son relaciones entre individuos. La expansión del Estado de bienestar (salud pública y bienestar social), el desarrollo económico, la protección al medio ambiente y de los recursos naturales, la protección y justicia social, la globalización, etc., son una serie de fenómenos que traspasan fronteras y la ejecución de programas para estos fines recae en la responsabilidad de diferentes actores, los cuales deben mantener contacto entre sí, trascendiendo su propia jurisdicción, lo que nos lleva a desarrollar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno.

La capacidad del gobierno para avanzar o distribuir bienes y servicios sobre una amplia base del territorio, y la necesidad de participación de múltiples unidades sub-nacionales de gobierno, generan una situación de interdependencia que va más allá de la visión simplificadora de la jerarquía. Son relaciones obligadas y los vínculos cotidianos que se generan de estas relaciones, no son necesariamente los que se establecen en la ley, sino más bien aquellos que surgen a partir de la actuación coordinada de los participantes, creándose cada vez nuevos mecanismos de interrelación, a veces armoniosos otros conflictivos.

Por tanto, las RIG nacen más por la necesidad que tiene el gobierno de organizar y prestar servicios a todo un país, que por decisión propia y, aunque su nacimiento se ubica desde la década de los años 30s con el *New Deal*, donde la implementación de este programa forzó a Estados Unidos a ceder competencias políticas a los estados, y logró ejecutar una serie de medidas dirigidas a toda la nación (Agranoff, 1997). Es hasta la Segunda Guerra Mundial que surge un modelo de Estado que desarrolla un amplio abanico de instrumentos de intervención pública, que van desde política económica, protección social, medio ambiente, transportes, etc.

La intensidad de la RIG es diferente según sea el área pública de que se trate, tiende a darse mayor interacción allí donde existe una mayor interdependencia; ya sea

porque hay competencias concurrentes o compartidas; porque existe una fuerte relación financiera con alto peso de transferencias o subvenciones, o bien por ambas.

La principal tarea o reto de un gobierno nacional, consiste en la organización y la prestación en todo el territorio nacional de los servicios propios del Estado de bienestar. Para lograr esto se requiere de una gran capacidad organizativa y distributiva sobre una amplia base territorial, esto sólo es posible con la participación de múltiples unidades sub-nacionales de gobierno y de diversos agentes locales (Ibíd.). El gobierno central, por lo general, fija las condiciones de prestación de un servicio y sus parámetros, pero comúnmente no los administra, para esto recurre a los niveles sub-nacionales de gobierno, lo cual sugiere una relación de interdependencia donde diversas instituciones de diferentes niveles de gobierno se ven involucradas.

La acción pública por sí misma implica la presencia de una dimensión territorial en el ejercicio de la autoridad junto al desempeño de determinadas responsabilidades funcionales. Toda esta interdependencia alimenta a las RIG; estos vínculos entre las diferentes organizaciones implicadas en la prestación de los servicios, constituyen su esencia y no son necesariamente los establecidos en las normas jurídicas, sino más bien; los que surgen de la actuación cotidiana (Ibíd.).

Lo anterior nos lleva a preguntarnos ¿cuáles son los verdaderos mecanismos de interrelación entre los diferentes niveles de gobierno? De manera general, podríamos concluir que la cooperación es el principal mecanismo de las RIG, la cual se manifiesta de forma diferente en cada sistema de gobierno, ya sea federal, compuesto o unitario.

Ésta se presenta, muchas veces, como un medio suplementario de influencia de la Federación, en el ámbito de competencias de los miembros, que también resultan de interés federal. Así, por ésta vía, pueden conseguirse una uniformidad básica en ciertos campos que se sitúan fuera de la estricta competencia federal, uniformidad que impone la propia realidad. La cooperación, en este sentido, puede ser entendida como un medio para asegurar e incluso incrementar la participación de los miembros en el ámbito de las decisiones centrales que van a afectarles directamente (Rovira, 1990). Por otro lado, la necesidad permanente de negociación y la enorme complejidad que adquieren los procesos de decisión, pueden conducir a una situación de parálisis, en la cual no sea posible desarrollar nuevas iniciativas, donde la inercia se imponga y se ahogue la capacidad de generar nuevas alternativas.

Al nacer las RIG, por la necesidad de organizar y extender los servicios en todo el territorio, gran parte de las políticas nacionales expresaron líneas generales, que requieren un fuerte despliegue de los entes territoriales. Para que las RIG sean ejecutadas de manera directa por las instancias gubernamentales locales más próximas a sus destinatarios, se requiere de la concatenación espacial y la competencia de cada gobierno; en este sentido, las administraciones se combinan y su acción conjunta se convierte en la regla.

Es claro que las RIG se desarrollan en un escenario multinivel y multi-organizativo, para dar cuenta de la realidad compleja de la acción pública, de los estados contemporáneos. Así pues, en la práctica, los temas del desarrollo, las necesidades sociales, los imperativos de infraestructura y los servicios, se manifiestan independientemente de que corresponda a un sólo gobierno su provisión, o se requiera de la participación de varias entidades sub-nacionales.

Las RIG son fórmulas de gestión encaminadas a conseguir unidad, congruencia y compatibilización simplificadora de acciones procedentes de distintos órdenes de gobierno en la consecución de un objetivo común. Técnicamente las RIG se vuelven necesarias por lo siguiente: compatibilizar esfuerzos administrativos de los gobiernos, compatibilizar la acción gubernamental con el sistema de distribución de competencias, fomentar el principio de estrategias competitivas a partir de la cooperación, resolución de externalidades, para la obtención y difusión de la información, búsqueda de equilibrio de los programas de desarrollo regional y micro-regional, entre otros (Pontifes, 2002:47).

### ***1.2.1. Características y Modelos***

Según Wright (1988, en Agranoff, 1997), existen cinco rasgos distintivos de las RIG, que, aunque son acordes a Estados Unidos, pueden ser aplicados en otros contextos. El primer rasgo o característica indica que las RIG trascienden las pautas de actuación constitucionalmente reconocidas, e incluye una amplia variedad de relaciones entre el nivel regional y local, y entre el nivel intermedio (estatal, regional o provincial) y el local, y/o entre las distintas unidades de gobierno local. A este tipo de relaciones, es menester incluir otras organizaciones que subsisten en el límite de lo público. La segunda característica o rasgo es la importancia del elemento humano, Wright sostiene que; en un sentido estricto “no existen relaciones entre gobierno y que

únicamente se dan relaciones entre las personas que dirigen las distintas unidades de gobierno”.

La tercera característica de las RIG tiene que ver con las relaciones entre los empleados públicos, éstas suponen continuos contactos e intercambios de información y de puntos de vista. Wright opina que una de las principales preocupaciones<sup>19</sup> de los participantes de las RIG, es conseguir que los asuntos “salgan adelante”, propósito que se alcanza a través de diversos mecanismos informales, prácticos y orientados a fines concretos, desarrollados dentro de un marco formal y legal, en el que se desenvuelven los distintos actores. Rhodes (1985) ha definido a las RIG en el Reino Unido como “una serie de reglas de juego que incluyen, entre otras cosas, el pragmatismo, la justicia, el compromiso, la despolitización y la confianza” (Agranoff 1997:128). Las reglamentaciones, los procedimientos, las directrices e interpretaciones que acompañan a la normativa y las subvenciones, son parte de los medios habituales entre los distintos niveles de Gobierno.

El cuarto rasgo de la RIG se refiere a que cualquier tipo de empleado público es, al menos potencialmente, un participante en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones. Esto incluiría a los cargos electos que elaboran las políticas en todos los niveles, así como a una gran parte del creciente número de empleados públicos, especialmente los encargados de desarrollar los programas del Estado de bienestar.

La última característica tiene que ver con su dimensión política, Wright define a este aspecto, como: el conjunto de intenciones y acciones (o no acciones) de los empleados públicos, así como las consecuencias de dichas acciones. La dimensión política de las RIG exige el examen de las interacciones entre los distintos actores de los diferentes niveles de gobierno que intervienen en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Esta debería ser una preocupación central de los participantes de las RIG, pero no necesariamente lo es, ya que muchas veces predominan los intereses de partido sobre los intereses de Estado.

<sup>20</sup> Existen diversos enfoques sobre la elaboración de las políticas públicas y cada uno asigna un papel diferente a los niveles de la administración pública. Las redes de políticas públicas consideran como centrales a los gobiernos locales.

En cuanto a los modelos, igualmente Wright (Agranoff, 1997) destaca tres modelos de relaciones nacionales al interior de los RIG:

*Modelo de autoridad coordinada.* En él la relación implica que los dos tipos de entidades son independientes y autónomos y sólo están unidos tangencialmente.

Dentro de los límites territoriales de cada estado hay dos gobiernos, limitados en su esfera de acción, pero independientes entre sí y supremos dentro de sus respectivas esferas. Cada uno tiene sus propios departamentos, sus leyes y sus propios tribunales para aplicarlas. Ninguno de los dos gobiernos puede inmiscuirse en la jurisdicción del otro ni autorizar ninguna intromisión en él de sus funcionarios judiciales en los procesos del otro (Wright en Moreno, 2009: 136).

*Modelo de autoridad inclusiva.* En este se relata la dependencia y la alta jerarquía prevaleciente, es propio de países altamente centralizados tanto en lo político, administrativo y económico. Los gobiernos estatales y locales dependen, prácticamente, de manera absoluta de la Federación, por lo mismo, dependen de las instituciones políticas sub-nacionales; gobernadores, legisladores estatales y alcaldes se ven minados en su autoridad y poder, dando origen a un sistema jerárquico centralizado, donde las RIG corren del centro a la periferia y donde la participación ciudadana es mínima.<sup>21</sup>

*Modelo de autoridad traslapante.* Se da una relación de interdependencia y autoridad negociada. Wright (Moreno, 2009) señala las siguientes características: un poder limitado disperso, áreas de autonomía moderada e incierta, un alto grado de interdependencia potencial o real, competencia y cooperación simultáneas, relaciones de regateo e intercambio y la negociación como estrategia para llegar a un acuerdo.

### ***1.2.2. Dimensiones, Transferencias y Competencias***

Aunque no se conocen a ciencia cierta las interacciones entre los diferentes niveles de gobierno, sí es posible explorar las dimensiones básicas que han adquirido las RIG, estas dimensiones tienen que ver con aspectos institucionales, financieros, políticos y administrativos que han dado origen a una determinada

---

<sup>21</sup> México es un ejemplo típico de este modelo

estructura multi-organizativa en los gobiernos sub-nacionales. De las diversas dimensiones, la financiera o económica es quizá, la más polémica, a tal grado que, para algunos, ésta es la esencia de las RIG (Cicuéndez, 2006), y dentro de esta dimensión las transferencias fiscales son consideradas el elemento central.

*Dimensión Económica.* La dimensión financiera o económica puede, en algunos casos, motivar la descentralización de algunas competencias, pero en otros casos, esa misma dimensión financiera se vuelve una limitante para ampliar las competencias o transitar a competencias compartidas, pues, la ampliación de responsabilidades desempeñadas por los niveles sub-nacionales de gobierno, afectará el volumen total y la distribución del gasto entre los distintos niveles de gobierno (Ibíd.). Por otro lado, la capacidad del gobierno sub-nacional para obtener los recursos necesarios para desarrollar sus actividades, puede ser muy limitada; esta capacidad y distribución de responsabilidades da origen a múltiples situaciones de interdependencia. Las necesidades financieras en la RIG, no sólo están en el ámbito de operatividad de ellas, sino también en el ámbito de la aplicación o implementación y ejecución de las políticas. De esta forma, las diferentes fuentes de financiación darán origen a manifestaciones específicas de las RIG y en la medida que se requiera financiación de otros niveles, se generan cierto tipo de Relaciones Intergubernamentales.

Los problemas fiscales suelen ser el centro de los problemas entre los gobiernos centrales y sub-nacionales. Es por eso que la cuestión referente a ¿qué nivel de gobierno se ocupa de la captación de los fondos destinados a financiar los gastos del estado, qué nivel ejecuta el mayor porcentaje de gastos, y quién controla las decisiones relativas a la financiación de los programas públicos?, deviene en un conflicto entre el gobierno central y los gobiernos sub-nacionales. Por su parte, las transferencias o subvenciones son mecanismos de financiación intergubernamentales con características diversas, ya que dan lugar a espacios de interdependencia entre los diferentes niveles de gobiernos, sirven de enlace entre estos niveles y a su vez nos muestran cual es el grado de dependencia de los municipios con respecto al centro, y son clasificadas en los siguientes tipos:

Transferencias condicionadas. Se dice que son condicionadas ya que tienen límites legales por parte de cada uno de los gobiernos, lo que lleva implícita la interdependencia de todos los niveles de gobierno participantes, son para objetivos específicos de gasto y están sujetas a estrictos controles de gobierno; entre éstas se consideran las estrictamente controladas y las de bloque, que son para determinados fines. Por su naturaleza, este tipo de transferencia genera mucho conflicto político.

Transferencias incondicionadas o no condicionadas: una parte de ellas se destina al funcionamiento general de los gobiernos sub-nacionales y a sus áreas de actuación. Esta dimensión tiene fuerte peso en las RIG, no sólo por los costos que implica, sino también por su peso político. Las privatizaciones, la pugna de intereses, la fragmentación de partidos, la participación de élites políticas y militares, todos ellos se ven involucrados en este proceso. El control del nivel nacional sobre las fuentes de recursos financieros, por lo general, es mayor en el caso de los sistemas unitarios. No obstante, dicho control dista mucho de ser absoluto, pues los gobiernos regionales y locales tienen, también, sus propios instrumentos recaudatorios.

Dimensión Política. La política de partidos y su tradición jurisdiccional han sido claves en la definición del nivel intermedio de gobierno, en algunos casos creando un sistema asimétrico de las RIG; dependiendo de cómo se conforman los parlamentos en cada país. En esta dimensión, aunque quedan claramente definidas en la constitución las reglas del juego para cada uno de los participantes o actores, los territorios no demandan el mismo nivel de autonomía, unos porque no quieren otros porque no pueden, otros porque se proclaman entes político-administrativos con capacidad de autogobierno. Así pues, los partidos políticos se convierten en canales de contacto entre los diferentes niveles territoriales de gobierno; son los portavoces de estas demandas (Pontifes, 2002). El proceso político tiene una gran dependencia de la existencia de un volumen importante de contactos informales y directos entre los responsables públicos, los alcaldes de las ciudades y los responsables políticos a nivel nacional y local.

Las RIG tienden a estructurarse entre los partidos participantes y las redes sociales, en las que los responsables políticos a nivel local mantienen un constante contacto con los responsables de los municipios, que se relacionan fuertemente tanto con la gestión de las transferencias financieras intergubernamentales, como con las políticas públicas a nivel sub-nacional y las regulaciones que afectan a los gobiernos locales (Ibíd.). Los rasgos que definen este contexto son: la interdependencia, el conflicto y la cooperación en la toma de decisiones y en la aplicación de los programas públicos. En este sentido el poder político adquiere una dimensión horizontal que se comparte en el momento de las decisiones públicas y a la vez se hace presente una nueva dimensión: la dimensión social, como fuerza vigente (redes sociales), de esta manera se tiende a un gobierno multi-organizativo y se pasa de la toma de decisiones jerárquicas a una toma colegiada. Coexisten factores de acuerdo, legitimidad, presión, conflicto, negociación, disenso y consenso y relaciones de intercambio mutuo. Así pues, las redes de relaciones políticas, son la esencia de esta dimensión; el poder tiende a descentralizarse. A pesar de lo anterior, los gobiernos de los Estados, de los municipios o de los ayuntamientos siguen siendo actores especialmente relevantes para el funcionamiento de los municipios. Su condición de jefes de Estado y su peso en el partido del que forman parte, y son líderes, los sitúa en una posición clave en el proceso de negociación intergubernamental de alto nivel.

*Dimensión administrativa.* Hace referencia a las acciones administrativas que llevan a cabo los empleados públicos, tiende a construir gobiernos representativos en los tres niveles de gobierno, administraciones públicas con mayor capacidad de respuesta a las demandas sociales, una fuerte interacción de los sujetos político-administrativos. Se da una transición de competencias exclusivas a competencias compartidas y las leyes, por su parte, plasman las reglas que enmarcan los procesos de adopción de decisiones, en las que se materializan las relaciones entre los distintos actores. Algunos de estos procesos desembocan en el establecimiento de relaciones de supremacía y subordinación, llevando a situaciones de interdependencia, lo que hace difícil distinguir entre un sistema unitario y federal (Ibíd.).

La gestión intergubernamental es una pieza clave para lograr lo anterior, ésta hace referencia al conjunto de relaciones entre los niveles técnicos y funcionales de las diferentes administraciones, quienes son las que se encargan de la gestión cotidiana de los problemas públicos(Ibíd.) en el marco de la interdependencia que se genera entre los gobiernos en espacios como: relaciones fiscales intergubernamentales, ayudas financieras y subvenciones, regulaciones, estructuras gubernamentales sub-nacionales, fuerzas políticas, etc. Esta gestión constante de los problemas, entre las unidades de los diferentes niveles de gobierno es el elemento esencial del buen funcionamiento de las RIG y es entendida como una fase emergente de las mismas. El concepto de gestión se refiere a los procesos dirigidos a la consecución de objetivos, ya que es un proceso en el cual diversos empleados públicos cooperan para encaminar sus acciones hacia las metas que se han propuesto (López, 2006).

Otro aspecto importante dentro de la dimensión administrativa es la que tiene que ver con la regulación intergubernamental, la cual se define como la actividad desarrollada por los gobiernos destinada al establecimiento de normas, cuyo objetivo es influir en la actividad de los gobiernos sub-nacionales subordinados y que son comunes en todos los países. Esta dimensión hace énfasis en las competencias que, por lo general, son de tres tipos: *competencias exclusivas*, su reglamentación y gestión recae en un sólo nivel (algunas políticas públicas no involucran a los gobiernos sub-nacionales); *competencias concurrentes*; llamadas así porque en estas concurren los diferentes niveles de gobierno, aquí el central implementa una reglamentación marco y a partir de esta los gobiernos sub-nacionales legislan y elaboran sus propios ajustes, la concurrencia gubernamental es la intervención coordinada de dos o más instancias gubernamentales en un mismo espacio de responsabilidades públicas, forman parte de un conjunto más extenso que incluye otras formas de coordinación intergubernamental. Finalmente, tenemos a las *competencias compartidas*, donde el gobierno central tiene una legislación marco y los otros niveles las ejecutan.

*Dimensión jurídica.* El entramado jurídico de las RIG se desarrolla mediante diversos tipos de normas; según las normas serán las RIG que se originen.

Están las normas que regulan las subvenciones entre los niveles territoriales de gobierno y la delegación de tareas a unidades sub-nacionales. En el marco constitucional, la ley juega un papel intergubernamental, en la medida en que determina el ámbito de actuación de los gobiernos al establecer lo que estos pueden o no pueden hacer, así como los asuntos en los que se desenvuelven y las actividades de sus organizaciones. Así pues, las normas establecen directrices, requisitos e interpretaciones sobre puntos específicos y aunque las leyes no estipulan el contenido de cada una de las acciones, sí logran establecer las directrices generales para las RIG y con el tiempo han logrado avanzar hacia leyes más claras y concretas.

Las RIG, en el ámbito jurídico también hacen referencia a las relaciones políticas y administrativas generadas en el uso de las competencias de coordinación, convocatoria, consulta, cooperación y concertación, distribuidas a los distintos órdenes de gobierno que derivan en un marco propio de derecho, obligaciones y acuerdos; también hacen valer la personalidad jurídica de los gobiernos, no como objetos, sino como agentes activos y conscientes, toman como parámetro la distribución de competencias, pero la trascienden en fórmulas de gestión compartida. Las RIG tienen una dimensión informal muy importante, que está asociada, con frecuencia, a los aspectos más dinámicos de las mismas. Sin embargo, presenta una dimensión formal que se articula a través de los mecanismos institucionalizados de interacción. Aunque todos los mecanismos, tanto formales como informales, son relevantes para las RIG, la investigación se ha centrado, preferentemente, en el análisis de las relaciones que se desarrollan mediante instrumentos formales de cooperación, coordinación y financiación.

### ***1.2.3. Limitaciones y Tendencias***

A primera vista, podríamos decir que la gran limitación del análisis de las RIG proviene de su misma naturaleza, pues su principal motor son las relaciones humanas (independientemente del sistema de gobierno al que hagamos referencia); relaciones entre individuos, y éstas, más que depender de una determinada estructura constitucional, dependen de la buena voluntad de los individuos, la que a su vez está condicionada por los valores, costumbres y los principios éticos que rigen una sociedad. En otras palabras, las RIG dependen para su buen funcionamiento de la

cultura cívica y política de los ciudadanos, si no mejoran estos aspectos, por más cambios jurídicos y constitucionales que se hagan, éstas seguirán siendo iguales y con las mismas limitaciones, y por tanto, el éxito de aquellas políticas públicas que exigen la participación coordinada de todos los niveles de gobierno, también se verá afectado; en este sentido, el capital social y la eficiencia en las RIG van relacionados.

Un aspecto, que también condiciona el buen funcionamiento de las RIG y, por tanto el resultado en aquellas políticas que las requieren, es la profesionalización de las administraciones públicas<sup>22</sup>. En varios países de América Latina los cambios de partido traen consigo cambios de casi todos los funcionarios públicos o por lo menos del nivel medio hacia arriba, de esta manera no se aprovechan ni la experiencia ni el conocimiento de los burócratas, y en cada administración se empieza de cero, lo que es peor si a nivel central gana un partido y a nivel local otro. Así pues, las RIG funcionarían mejor en aquellas administraciones con mayor profesionalización y ética de sus funcionarios.

Otro de los principales problemas del funcionamiento de las RIG, es que en algunos trámites o gestiones participan tres o más administraciones o gobiernos distintos (central, estatal y local)<sup>23</sup> para lo cual debe haber una ventanilla única, y para que dicha ventanilla funcione eficientemente, son necesarias la coordinación y la cooperación entre los tres niveles (es necesario el intercambio, ya sea de información o de recursos). Pero muchas veces esto no se logra, debido no sólo a problemas técnicos o económicos, sino en gran parte a cuestiones políticas. En esta perspectiva, el problema fundamental es lo *político*, es decir, que los estados o los municipios no cooperan con la administración central o entre sí porque sienten que pierden soberanía. Bajo esta lógica, las RIG parecerían una relación idílica, efectivamente están ahí, en lo jurídico y lo institucional (están en lo normativo), pero en su interior subsiste el comportamiento de los individuos. El ciudadano sólo percibe al político y al servidor público que los recibe en ventanilla, pero no se conocen las relaciones

---

<sup>22</sup>México es un ejemplo típico de esto, cuando se da un cambio de administración, sólo conservan sus puestos aquellos trabajadores de base, quienes por lo general son las personas de los puestos más bajos. Por otro lado, tampoco se cuenta con un mecanismo claro de ascenso para los trabajadores, ya que es discrecional, por lo que estos no tienen ninguna motivación para trabajar eficientemente.

<sup>23</sup>En algunos casos se trata de hasta cuatro, como en los países miembros la Unión Europea, con un gobierno supra-nacional.

intermedias. En lo técnico, el avance de las comunicaciones y las nuevas tecnologías pueden ayudar en gran medida a un mejor funcionamiento de las RIG y por tanto a la implementación de la ventana única.

Además de lo anterior, las RIG, no se pueden utilizar como un modelo a seguir, no es posible estandarizarlas o extrapolarlas. En cada país, se estructuran de manera diferente y son diversos aspectos los que en ellas influyen: las costumbres, las tradiciones, la cultura política, los niveles de mando; todos estos aspectos varían no sólo de un país a otro, sino también de una región a otra. Por lo mismo, la mayoría de los estudios respecto al tema de las RIG, son estudios de caso, los cuales muestran tantas diferencias como países existen. Por ejemplo, cuando hablamos de sistemas federales o unitarios, no existe ninguno igual y por lo tanto, al referirnos a la estructura y funcionamiento de las RIG, tampoco existen muchas similitudes, lo mismo sucede cuando analizamos la participación de las RIG en las políticas públicas, aquella varía de una política a otra y de un país a otro; no se han podido uniformar a las RIG ni siquiera al interior de un país.

Los estados, representados por sus gobiernos y por determinados partidos políticos, no tienen el mismo peso en las negociaciones de orden político y, por tanto, tampoco en las decisiones que de ellas se deriven, algunos estados tienen más poder de presión que otros<sup>24</sup>. Otro aspecto no resuelto de las RIG, que además limita su desarrollo, es el mercado político o el clientelismo que provocan las políticas públicas y las transferencias financieras que se hacen del gobierno central a los gobiernos subnacionales. Todos estos aspectos hacen complicado avanzar en la construcción de su marco conceptual.

Por otro lado, el análisis de las RIG tiene mucho que ver con la construcción y transición de los estados unitarios a estados federales, es por eso que las áreas que más han aportado para su análisis son la Jurídica<sup>25</sup> y la Ciencia Política; de estas han surgido sus corrientes o paradigmas fundamentales.

---

<sup>24</sup> Generándose asimetrías en la dimensión política de las RIG.

<sup>25</sup> Es común encontrar un sinnúmero de estudios desde la perspectiva jurídica, pero los estudios derivados de esta dimensión se vuelven muy normativos e institucionales, e incapaces de explorar otros ámbitos de las mismas. Mientras que los derivados de la Ciencia Política enfatizan la política y la democracia.

En cuanto a las tendencias de las RIG, Agranoff (1997:161) señala las siguientes:

- La reorganización del gobierno local y particularmente, la consolidación de los pequeños gobiernos locales y la creación de organizaciones parapúblicas para desempeñar funciones y programas gubernamentales adicionales. Algunas de estas organizaciones incluyen la colaboración de intereses privados y la devolución de responsabilidades operativas.
- Existe una mayor preocupación por la diversidad de las políticas públicas, permitiendo que el suministro de servicios se ajuste a las demandas locales concretas.
- Han surgido crecientes demandas políticas para controlar a nivel sub-nacional los recursos (recaudación fiscal) originados en las comunidades.
- Hay mayor desplazamiento hacia abajo de las cargas financieras.
- Han aparecido expectativas del gobierno nacional para que los gobiernos sub-nacionales financien una mayor parte de sus programas. Esto es, más que nada, resultado de la crisis financiera global del Estado de bienestar. La necesidad nacional de gestionar la política fiscal, a través del control del gasto de los gobiernos sub-nacionales.
- Mayor libertad a los gobiernos locales para la distribución de sus recursos.
- Un mayor interés en lograr la eficacia en la gestión pública, y una gestión basada en los resultados.

### ***1.3. Tipos de Estado y Federalismo***

#### ***1.3.1. Federal y Unitario***

De manera general, podríamos partir de dos modelos de gobierno, uno sería el jerárquico y centralizado, y el otro federal y descentralizado. Para comprender esto es importante tener claro lo que la descentralización implica, ya que ésta por sí misma invierte el proceso de centralización del poder político y administrativo de un gobierno, de tal manera que el centro confiere el poder a los niveles inferiores de la jerarquía territorial, generando nuevas instituciones políticas administrativas sub-nacionales. En el ámbito político, implica la desconcentración de la toma de decisiones; en la dimensión administrativa, implica la dispersión de la gestión, y en la dimensión económica nos lleva a la deslocalización de las decisiones económicas. El grado de

descentralización o concentración varía de una dimensión a otra<sup>26</sup> y de un país a otro.

La distinción entre un Estado Unitario y uno Federal, es confusa, pues existen estados unitarios descentralizados y estados que se autodenominan federales, pero están bastante centralizados. Por lo tanto, lo importante no es la denominación que adopte en su constitución<sup>27</sup>, sino la efectiva estructura de sus poderes. En cuanto a los estados federales, estos se consideran relativamente nuevos, se atribuye su nacimiento a la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

A finales del siglo XVIII, las 13 colonias establecidas en dicho territorio, tiempo después de haberse independizado<sup>28</sup> de Inglaterra, crearon un primer Sistema Federal, una unidad política afín a ellas, que les diera unión y al mismo tiempo les permitiera mantener su autonomía. Pero sus orígenes se remontan al siglo XVI, con la monarquía absoluta, y se extienden con la revolución francesa y las reformas de Napoleón, para consolidarse en el siglo XIX.

El Sistema Federal es la forma más tradicional y sencilla de organización del poder político, aunque cabe aclarar que cada país tiene matices específicos. Un sistema unitario territorialmente diferenciado, que no tenga un diseño completamente cerrado, tenderá hacia la federalización (Aja, 2003). Los estados federales o federaciones, en realidad, son considerados una variante de lo que llamaríamos estados compuestos, y en cada país reciben nombres diferentes. Por ejemplo, se les nombra estados en México, Brasil, India y Estados Unidos; mientras que se conocen como Lander en Alemania; Provincias en Canadá; Comunidades Autónomas en España; Cantones en Suiza; Comunidades y Regiones en Bélgica, etc., (Valles, 2006).

El ejercicio de la autonomía, así como la interdependencia de las relaciones intergubernamentales, son mecanismos que pueden ayudar a valorar si un sistema es Federal o Unitario. Tanto en la Constitución de cada país, como en las normas que de ella emanan, se establece un marco político-administrativo, que contempla la

---

<sup>26</sup>La dimensión económica es la menos descentralizada, esto es así porque implícitamente se reconoce que quien detenta los recursos económicos, detenta el poder político. El poder político depende del acceso que cada actor tiene a los recursos, estos, a su vez, permiten recompensar los actos de los otros (en *Ciencia Política, Una introducción*, Josep M. Valles, 2006, Barcelona: Ariel)

<sup>27</sup> México es un país constitucionalmente Federal, pero en la práctica está fuertemente centralizado.

<sup>28</sup>Las 13 colonias independizadas de Inglaterra organizaron inicialmente una Confederación, pero al poco tiempo ésta fracasó, dando origen al Sistema Federal.

existencia y la colaboración de diferentes niveles de gobierno; el federalismo es fuertemente vinculado al autogobierno y al gobierno compartido, según el cual, el pueblo delega poderes en los diferentes niveles de gobierno. En ambos casos, la Constitución señala en qué entes políticos reside la soberanía popular. En los estados federales, el poder político está compartido con varias unidades; la Constitución de los estados federales permite la unión libre de los territorios, conformando esta unión una unidad superior. En el estado unitario, la soberanía popular reside en el pueblo, quien a su vez, delega su poder político a un sólo estado, a una sola unidad territorial (Aja, 2003), independientemente del grado de autonomía y autogobierno que posteriormente se gesté.

El Estado Unitario tiene un único nivel de instituciones políticas, y el Estado Federal tiene un doble nivel de instituciones políticas superpuestas; la Federación y los estados miembros o federados. En realidad, en todos los estados, tanto en los unitarios como en los federales, existe otro nivel de instituciones: los poderes locales (municipios, principalmente), que aplican las leyes en su territorio y suelen tener cierta autonomía para la resolución de problemas en su ámbito, pero siempre quedan sometidas a las leyes de su parlamento, de modo que al referirnos al nivel único o doble de instituciones políticas, dejamos de lado la existencia del poder local (Aja, 2003:22).

Para Valles (2009), en los sistemas federales existen elementos ideológicos y partidistas que privilegian el interés nacional, esencialmente con el objetivo de asegurar que determinados beneficios, derechos y valores sean garantizados a todos los ciudadanos de un país. Son diferencias legales, plasmadas en la Constitución, pero el funcionamiento tiende a ser similar en ambos modelos; los dos han llegado a un punto de equilibrio necesario en las modernas democracias entre la unidad y la diversidad. El Estado Federal ha partido de la diversidad para crear la unidad, y el Estado Unitario, de la unidad para favorecer la diversidad. En ambos sistemas, la negociación es constante, así como la participación, la descentralización administrativa y la intervención de diferentes niveles de gobierno en la implementación de programas públicos. Los estados federados tienden a centralizar el control de la recaudación de impuestos y de la implementación de ciertos programas públicos, mientras que los unitarios tienden a la descentralización, el poder político se

comparte con unidades sub-nacionales, se delegan funciones y se da una descentralización administrativa.

Valles identifica tres factores en la construcción de los estados federados o federaciones, el primero es la voluntad de integrar en una unidad política única a entidades previamente existentes; en el segundo, la propia dinámica política ha conducido a intensificar la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas; finalmente, un tercero, contiene diferentes modelos de estados compuestos a los que también llama estados unitarios descentralizados.

Asimismo, Valles señala como estados unitarios a Francia, Irlanda, Noruega, Holanda, Finlandia, Suecia y Dinamarca, y como estados compuestos a Australia, Bélgica, Alemania, España y Suiza. Para la adopción de uno u otro sistema de gobierno, argumenta fundamentalmente dos razones, una que tiene que ver con la funcionalidad y la otra con la cuestión cultural o la identidad de un pueblo.

Según el *Handbook of Federal Countries del 2000*, el 40% de la población mundial, habita en estados de estructura federal o para-federal, distribuidos en 25 federaciones en todos los continentes, son grandes estados como la India, Estados Unidos, Rusia, Brasil, México o Nigeria, pero también estados de tamaño medio, como Alemania, Canadá, Sudáfrica, Australia, Argentina o Malasia, y de tamaño menor son Bélgica, Australia o Suiza. Cada uno de ellos presenta rasgos diferentes, tanto en la definición constitucional como en su funcionamiento real. No hay, pues, un sólo federalismo, sino una pluralidad de experiencias federales (Valles, 2006).

En los estados con régimen federal, tanto el federalismo como las Relaciones Intergubernamentales, persiguen objetivos muy comunes, tratando en lo posible de respetar la formalidad constitucional, la personalidad jurídica de los tres órdenes de gobierno involucrados en estos procesos, conjuntar esfuerzos y recursos, así como transferir estas y otras responsabilidades de la Federación a los estados, y de estos a los municipios.

La Unión Europea es la forma más sofisticada y evolucionada de organización política (y de relaciones intergubernamentales), este proyecto inició en 1951, y pasó a ser

comunidad económica en 1957, y lentamente ha ido ampliando<sup>29</sup> su espacio territorial y sus competencias, creando las instituciones afines a sus objetivos. La construcción de ésta no ha sido fácil, ha pasado por todo un proceso de negociación y conflicto, no obstante ha ido perfeccionándose cada vez más.

### **1.3.2. *Federalismo***

Órnelas (2008) señala que existen tres tipos de federalismo que son los siguientes:

*Federalismo Clásico.* Implica la unión de varias entidades políticas, que se asocian por intereses comunes, delegando ciertas actividades al centro, sin perder su soberanía. Es un arreglo constitucional donde se fundamentan derechos y obligaciones entre las entidades y su relación con la Federación. El poder se distribuye y se delimitan funciones, tanto en aspectos legales y políticos, como económicos. Y aunque la constitución y las leyes de los estados mantienen cierta afinidad, existe libertad para legislar las cuestiones locales. Por su parte, el poder judicial se distribuye de acuerdo con ese mismo diseño constitucional y es el árbitro de las controversias entre las partes. Las relaciones entre las partes pueden ser simétricas o asimétricas. En la primera subsisten derechos similares, representación pareja en los parlamentos nacionales por región y en proporción al número de habitantes. En cuanto a la asimétrica, por lo regular se manifiesta en aspectos de territorio, población, economía y cultura.

El federalismo clásico representa una unión de varias entidades políticas, que se asocian por intereses comunes. Éstas delegan ciertas actividades al gobierno central; es una delegación de la periferia hacia el centro. La asociación es voluntaria, por lo que se habla de una legitimidad de origen, respetando la división de poderes; el pertenecer a la Federación garantiza cierta protección de las partes. También se habla de una legitimidad social, ya que existe un orgullo por parte de los ciudadanos de pertenecer a un país con igualdad de derechos humanos.

---

<sup>29</sup>La U.E. tiende a convertirse en un gran Estado federado y al mismo tiempo los países miembros, como España, fortalecen a las comunidades autónomas, creándose un nivel más en las RIG, denominado supranacional.

En su arreglo constitucional, la soberanía de las partes se mantiene, es la fuente de un sistema legal que fundamenta derechos y responsabilidades de las entidades, así como de las relaciones entre ellas y el gobierno nacional. Hay una difusión del poder distribuida en diversos órdenes de gobierno y jurisdicciones delimitadas, tanto en los aspectos políticos, legales y judiciales (Órnelas, 2008:40).

*Federalismo de Ficción.* Es un federalismo que existe en la Constitución (los libros), pero no en los hechos, se practica el centralismo de poder; el jefe de estado domina a los otros poderes y a las regiones, pareciendo más un Estado Unitario<sup>30</sup>.

*El Nuevo Federalismo.* Es una revisión del federalismo clásico, que busca dotar de eficacia a la acción gubernativa. De acuerdo a Conlan, fue Richard Nixon quien comenzó las reformas conservadoras o neoliberales en los Estados Unidos, su propósito era claro: reducir el papel y acción del gobierno nacional y devolver a los estados facultades que los gobiernos demócratas les habían arrebatado. “*Mientras más alejado está el gobierno del pueblo, más fuerte es el gobierno y más débil es el pueblo*”, expresó el presidente Nixon en 1971 (Cabrerero y García, 2001). Las políticas de devolución de funciones y competencias, la descentralización de programas y créditos fiscales fue bautizado como nuevo federalismo; se retomaron los textos de Hamilton y Jefferson, quienes hablan de la democracia local y la participación de los ciudadanos en todos los asuntos que les conciernen, predomina la idea de la soberanía local sobre los impuestos, gastos y rendición de cuentas, así como el valor del individuo y la participación de las organizaciones civiles en la política.

En el fundamento ideológico de este tipo de federalismo, se busca fortalecer la economía de mercado y privatizar servicios públicos no estratégicos. La parte medular del nuevo federalismo está en la parte administrativa, donde se busca que las relaciones intergubernamentales sean más fluidas, reducir la burocracia federal, transferir facultades recaudatorias a los estados y a los condados (municipios). A raíz de este nuevo federalismo, se dio una fuerte oleada de privatizaciones y se descentralizaron

---

<sup>30</sup>Históricamente México ha practicado un federalismo de ficción, pues en la práctica ha prevalecido un fuerte presidencialismo, que sólo hasta finales del siglo XX (con el gobierno de Ernesto Zedillo) mostró visos de cambio.

muchos servicios públicos; palabras como interdependencia, cooperación, colaboración, transferencias y relaciones horizontales, se volvieron claves en el discurso político.

Otro aspecto que dio gran impulso al nuevo federalismo, fue la necesidad del partido republicano, de recuperar credibilidad y desmontar las instituciones que crearon los demócratas de los tiempos del *New Deal*, por lo que el nuevo federalismo debía mostrar mayor eficacia administrativa. El nuevo federalismo brinda perspectivas de libertad y orden; la colaboración entre los gobiernos, y no la soberanía, es lo que debe predominar en las relaciones intergubernamentales (Órnelas, 2008:44).

En general, el federalismo parece ser un modelo de organización de Estado, en donde es posible alcanzar mejores resultados de política a condición de que sus RIG funcionen adecuadamente y con transparencia. Por lo que es posible afirmar que el perfeccionamiento de éstas nos llevará a un verdadero federalismo. En teoría, los modelos federales presentan ventajas en la creación de una política económica de desarrollo (Cabrero y García, 2001), como por ejemplo: la provisión y producción más eficiente de servicios públicos; un mejor alineamiento de costos y beneficios del gobierno para una ciudadanía variada, y por tanto mayor equidad; una mejor concordancia entre los bienes públicos y sus características espaciales; el aumento de la competencia, la experimentación y la innovación en el sector gubernamental; una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos; una mayor transparencia y responsabilidad, y una mayor sensibilidad con respecto a las preocupaciones regionales sub-nacionales.

Independientemente del modelo formal de federalismo al que se haga referencia, lo realmente importante, es conocer qué tipo de relaciones se establecen en las prácticas cotidianas de hoy en día. Por ejemplo, para Cabrero y García (2001) el modelo federal canadiense de tipo legislativo, es un modelo muy formal y rígido, pero sus relaciones son muy claras y poco confusas. Afirman que es un modelo que tiende a una autonomía máxima entre niveles de gobierno, tratando incluso en lo fiscal de hacer posible esta independencia; es rígido dado que ningún nivel de gobierno puede interferir en la esfera de acción de otro nivel, salvo que se haya establecido un acuerdo legal para ello; los conflictos se resuelven en las cortes mediante controversias constitucionales. Las ventajas que se buscan en un modelo de este tipo se refieren a facilitar una mayor

competencia entre regiones y una mayor autonomía, la máxima autonomía de las unidades fortalece, desde esta perspectiva, al conjunto federal.

Por otro lado está el federalismo Alemán, el cual es un modelo de tipo administrativo, más que legislativo, que si bien acepta autonomías de los diferentes niveles, al mismo tiempo promueve infinidad de transferencias fiscales, intergubernamentales y espacios de negociación y acuerdo entre niveles de gobierno. Éste, a diferencia del canadiense, es más flexible; los ajustes mutuos y la deliberación de políticas públicas son parte del funcionamiento cotidiano, se busca solución a los conflictos a través de la negociación, por lo que hay pocas controversias constitucionales (Ibíd.).

Los autores afirman que este modelo promueve más la cooperación entre regiones y niveles de gobierno que la competencia radical; de hecho esta cualidad es la que hizo posible la unificación de las dos Alemanias (del norte y del sur). Después de la caída del muro, se pudo negociar con todas las regiones y niveles de gobierno, el costo de la entrada de un nuevo miembro al pacto federal. En este contexto, las Relaciones Intergubernamentales son parte fundamental del funcionamiento del sistema; de su intensidad, accesos diversos y espíritu cooperativo, depende el buen desempeño del sistema en su conjunto. En la fortaleza de este modelo está su debilidad, pues no hay tanta claridad en áreas de exclusividad y concurrencia (Cabrero y García, 2001).

#### ***1.4. Descentralización***

La crisis del Estado de bienestar, la globalización y el avance hacia la democracia han marcado el pensamiento filosófico, económico, político y administrativo de los últimos 30 años. El Estado y particularmente los gobiernos, son fuertemente cuestionados en su actuar, pues los resultados de estos en la mejora de las expectativas en la calidad de vida de la sociedad, no han sido los esperados. Lo anterior, ha obligado a los gobiernos a entrar en un proceso de transformación de la Administración Pública y por ende, de las formas y técnicas de actuación de la misma, vinculadas a la generación de *outputs* pero ahora con eficiencia, eficacia y rendimientos (Aguilar, 2010).

Los gobiernos, tanto de los sistemas autoritarios como de los democráticos no han logrado dar respuesta satisfactoria a las demandas de la sociedad. La percepción ciudadana es que los gobiernos han perdido capacidad para gobernar y dirigir, ante este escenario Aguilar se plantea una serie de preguntas y dudas que tienen que ver

con la acción, la eficacia y la eficiencia del gobierno: ¿Cómo construir o reconstruir la confianza en los gobiernos? ¿Gobiernan los gobiernos? ¿Poseen los gobiernos la capacidad de conducir a sus países o comunidades hacia algún futuro de seguridad, equidad y prosperidad en vez de navegar a la deriva o de naufragar? ¿Cuáles son las condiciones que hacen posible que los gobiernos posean la capacidad de gobernar a sus sociedades? Estas condiciones de capacidad directiva se ubican sólo al interior del gobierno, en su ámbito de poderes, recursos, capacidades y prácticas, o de conducción de la sociedad hacia futuros de valía, para ser factible y exitosa, ¿Requieren sumar las capacidades y recursos de la sociedad económica civil? ¿Dispone el gobierno de recursos y posibilidades para definir el rumbo de la sociedad y efectuarlo por sí mismo, como antaño cuando orquestaba toda la fiesta social? Estas y muchas otras preguntas surgen a partir de los pocos o nulos resultados en el quehacer del gobierno.

La cuestión acerca de la capacidad e ineficacia directiva de los gobiernos se ha colocado en el centro de las disciplinas que estudian al gobierno y en el corazón de la preocupación ciudadana (...) dado que nuestra vida personal ha sido golpeada en las últimas décadas por crisis fiscales que destruyeron capitales, patrimonios y calificación laboral de nuestras naciones, por el estancamiento y en algunos casos el declive económico de nuestros países, por el agravamiento de la inseguridad y la pobreza, por arbitrariedades y corrupción de políticos y funcionarios, por servicios públicos de inestable calidad, por políticas públicas de diseño e implementación defectuosa y en general la ineficiencia relativa del gobierno en el cumplimiento de las funciones públicas y en la realización de objetivos de importancia social (Aguilar, 2010:5).

Para Aguilar (2010), lo anterior ha llevado a replantear la forma de gobernar y a reconocer que los gobiernos por sí solos no pueden generar, ni mucho menos asegurar las condiciones óptimas para alcanzar el desarrollo deseable de la sociedad. Es menester una articulación e integración adecuada de los diversos entes territoriales, una gestión eficaz y eficiente de los diferentes niveles de gobierno, en particular de los gobiernos locales, y sobre todo *una actuación conjunta entre sociedad y gobierno*, lo que nos obliga a explorar la descentralización como una mejor alternativa.

Pardo (2003) concibe a la descentralización como el proceso mediante el cual el Gobierno Federal delega facultades para planear, tomar decisiones, administrar los servicios públicos y transferir los recursos e infraestructura necesarios para la operación de dichos servicios a una autoridad local (estatal), que legalmente pueda realizar esas

funciones dentro de una área geográfica (territorio del estado) y política determinada. La Federación conserva las funciones de regulación, supervisión y evaluación a efecto de garantizar la homogeneidad en la prestación de los servicios (Preciado, 2011:7).

Para Almada (1986) la descentralización busca crear nuevos mecanismos, más orgánicos y participativos y menos burocráticos, para la canalización y gestión de demandas, lo que hoy constituye, sin duda, una condición básica para avanzar en la modernización y fortalecimiento de la sociedad.

Con la descentralización, generalmente, se busca una mejor rendición de cuentas públicas, al trasladar funciones a los niveles de gobierno que se encuentran más cerca de la población. Se parte del principio de que es mejor una fiscalización de los recursos públicos en el ámbito local que en lo central y que la descentralización tiende a hacer más eficientes a los gobiernos locales, ya que éstos tienen mejor y mayor conocimiento de la problemática y las necesidades locales y por lo tanto, de cómo resolverlas. Permite además, transitar de gobiernos centralistas y autoritarios a una participación más activa de los gobiernos municipales y de la ciudadanía en la construcción de su desarrollo. La descentralización permite a los ayuntamientos ganar espacios y mayor presencia en la toma de decisiones, creándose así relaciones más horizontales con los otros órdenes de gobierno. Así pues, tanto en el discurso político como en las investigaciones académicas, se parte del supuesto de que la descentralización es un bien en sí mismo y que ésta permite solucionar con más precisión los problemas de política pública.

Pero también existen estudios que señalan que los resultados de la descentralización son generalmente ambiguos en términos de eficiencia técnica y que se han registrado pocos avances en materia de participación y, por ende, de eficiencia social. En los modelos municipalistas se afirma que podrían producirse pérdidas de economías de escala. También se observa, en algunos países, el aumento de las disparidades territoriales de los indicadores educativos y de salud, que refleja, entre otras cosas, el peso insuficiente de criterios de equidad en la distribución interterritorial de los recursos (Ocampo, 1996). Una de las principales conclusiones a las que se ha llegado en diversos estudios, es que el incremento de la eficiencia en la prestación de los servicios depende de que se otorgue autonomía real a los niveles de gobierno a los que se traspasan responsabilidades e incluso de que es mucho mejor que se deleguen algunas de esas

directamente a las unidades prestadoras de los servicios (escuelas, centros de salud y hospitales).

Para Merino J. (2003), la descentralización sólo es un medio, cuyo objetivo debe ser una mejoría en la prestación de los servicios públicos, a través de una asignación de recursos más eficiente y equitativa, por lo que concluye que el éxito final de la descentralización depende, en gran medida, de la capacidad que tengan los niveles de gobierno receptores de las responsabilidades transferidas, para responder a las preferencias y necesidades de los ciudadanos. Si la respuesta de los estados es insuficiente, es importante analizar lo que determina dicha respuesta; detectar si se debe a factores particulares de los estados o a factores propios del proceso de descentralización o de las relaciones intergubernamentales. En nuestro caso son diversos factores los que han impedido alcanzar la descentralización de la educación básica, pero considero que el de mayor peso es la estructura jerárquica que tradicionalmente han tenido las RIG; existe toda una tradición de mando-obediencia, difícil de romper.

El modelo de descentralización seguido en México estuvo condicionado en su diseño e instrumentación por un conjunto de factores políticos: un régimen presidencialista, de partido único y/o hegemónico y con una estructura corporativa clientelar. El caso mexicano se califica como un proceso de “descentralización lineal” que parte del centro hacia la periferia, en el que la autoridad central preserva el control sobre los elementos decisivos del sistema educativo, a saber: la responsabilidad por los planes y programas educativos, la negociación salarial, los aspectos sustantivos de la carrera docente, así como el control de la mayor parte de los recursos fiscales, mientras que a los gobiernos locales se les delega los aspectos operativos y acaso, la posibilidad de agregar contenidos propios al currículo (Messina, 2008 en Fierro et al, 2009:4).

Didriksson y Ulloa (2008) mencionan que la descentralización y la centralización son movimientos que pueden complementarse, mientras las políticas del centro, bajo cierto enfoque y condiciones, crean un espacio de posibilidad para contar con un marco común y reducir las desigualdades; las políticas desde lo local pueden permitir mayor participación, relevancia y flexibilidad. Sin embargo, esta combinación justa entre lo local y el centro requiere de un enfoque igualitario y participativo, diferenciado de la lógica del mercado, donde la relación centro-local se defina en términos de reciprocidad

y no de oposición, construyendo un tipo de vínculo que altere la lógica del centro. Para ellos descentralizar supone trabajar a nivel local, empezando la tarea por la realización de un diagnóstico participativo, continuando con la definición de un proyecto local y haciéndolo en la práctica. Asimismo, señalan que diversos estudios sobre la descentralización enfatizan que un aspecto estratégico que se debe cuidar al momento de descentralizar, es la eficiencia de los espacios locales para administrar lo descentralizado y que las experiencias dan cuenta que la descentralización necesita desarrollarse en forma gradual y como resultado del trabajo conjunto entre lo local y lo central.

Ante la sugerencia de algunos especialistas de no descentralizar, hasta en tanto no se haya creado a nivel local una capacidad equivalente a la que se está traspasando, se percibe otro camino; antes que diferir la transferencia, acompañar la descentralización con acciones de negocios y autogestión, y con programas formadores. Sin embargo, para Didriksson y Ulloa (2008), plantear que primero se deben crear las capacidades y luego descentralizar, está muy cerca de una lógica paternalista que asume que los gobiernos locales y/o las escuelas no están preparados para andar solos. De allí la importancia de centrarse en el proceso de recuperación de la experiencia local para potenciarla, siguiendo un esquema de desarrollo autogenerado. En esta lógica, la descentralización es una tarea compleja: local y macro-estructural.

Existen dos tipos fundamentales de políticas descentralizadoras: las que parten de una iniciativa del centro para hacer eficiente el aparato administrativo y las que parten de las demandas de la sociedad civil y de instancias sub-nacionales de gobierno, que corresponden a la lógica de la autonomía y la participación social (Preciado,2011).En cuanto al grado óptimo de descentralización, existen tres criterios económicos: la eficiencia social, la eficiencia técnica y la equidad. El uso de los recursos para maximizar el bienestar general es la definición de la eficiencia social; se apoya en la elección pública de los servicios educativos (*public choice*), preferencia de los consumidores de la educación y oferta del mercado educativo. El de eficiencia técnica o interna, se refiere a la asignación de recursos dentro de un sistema o la maximización de beneficio y minimización de costos. El criterio de equidad se refiere a la creación de condiciones de oportunidad dentro de un sistema(Gómez, 2000 en Preciado 2011).

Dentro de los diversos enfoques que se utilizan para analizar los procesos políticos, económicos y de gestión relacionados con la descentralización, está la perspectiva institucional, la cual entiende a la misma como un proceso de reforma del Estado que conlleva una modificación de su estructura política-institucional y la redefinición de su correspondiente dinámica de incentivos. Las instituciones son entendidas como sistemas de reglas que estructuran los cursos de acción, que un conjunto de actores puede elegir; en este sentido asignan capacidad de decisión, recursos e información, y desarrollan una cierta lógica de incentivos que orientan o condicionan el comportamiento de los actores (Cingolani, 2005).

Para diversos analistas, hablar de descentralización es hablar de federalismo; a este respecto algunos autores consideran que el campo del federalismo es el político y el de la descentralización es el administrativo; la descentralización es una cuestión técnica y política (Preciado 2011). En el nuevo rol y participación de los gobiernos locales en el quehacer de las políticas públicas, estos ya no son aquellas administraciones involucradas única y exclusivamente en actividades como asfaltado, alumbrado, limpieza, etc. Ni tampoco pretenden ser simples ejecutoras de decisiones tomadas desde la administración central. Ahora desean tener una participación más activa en el desarrollo del territorio (Blanco y Goma, 2002). Este desarrollo, mejor conocido como desarrollo local, hace alusión a un complejo proceso de participación y concertación de los diferentes agentes económicos, sociales y políticos de un determinado espacio físico. Éste surge en Europa como una respuesta a la crisis de los modelos macroeconómicos estandarizados, lo que vuelca la vista de los *policy maker* hacia lo específico (lo micro), es decir, hacia la focalización de las políticas, se habla ahora de gobiernos de proximidad.

Un gobierno descentralizado, una democracia descentralizada, tiene dos ventajas frente al gobierno centralizado. La primera es la mayor probabilidad y la mayor capacidad para obtener información más adecuada sobre las necesidades de los habitantes de la comunidad, es decir, la demanda de bienes públicos locales. La segunda se deriva de la anterior y tiene que ver con la mayor capacidad que tienen los gobiernos locales para interpretar las preferencias individuales de los agentes que integran dicha comunidad. Sin embargo, estas ventajas deben sopesarse con aquellas atribuidas a los gobiernos centralizados. La primera se relaciona con las funciones de estabilización y el uso centralizado de instrumentos tales como la política monetaria y fiscal. La razón es que

esta centralización funciona como una especie de seguro federal contra efectos desestabilizadores. La segunda proviene de las funciones redistributivas del Estado; se requiere de un gobierno federal para reducir las desigualdades en la distribución del ingreso, especialmente por la existencia de migración interna. Finalmente, la tercera proviene de la existencia de bienes públicos nacionales, es decir una especie de solución nacional de fallas del mercado (Herrera y Covarrubias, 2003: 420).

Para Cancino (2005), los principales objetivos de implementar políticas descentralizadoras son: la eficiencia y eficacia de la organización política, administrativa y jurídica del Estado; el mejoramiento de la planeación de las tareas del Estado; el incremento en la eficacia en la gestión y operación de servicios públicos; alcanzar una mayor equidad en el ejercicio del gasto público; distribuir mejor los servicios del Estado hacia la población, y lograr que el desarrollo sea equilibrado y equitativo para todas las regiones. Además de mejorar la participación política de la población en las decisiones públicas, también afirma que la descentralización no es un fin en sí mismo, sino un conjunto de políticas que interactúan como medio para alcanzar estos principios y los objetivos que se propone. Desde esta perspectiva, la descentralización constituye, para Cancino, una estrategia complementaria para las políticas de ajuste estructural de las economías y administraciones públicas implementadas en diversas naciones, así como para atender los retos que la globalización y la integración de las demandas ciudadanas imponen al ámbito público.

En este nuevo proceso de descentralización y de hacer políticas, Albuquerque y Dini (2008) incluyen tres elementos que le dan coherencia y estructura y son los siguientes:

*Subsidiaridad.*-Según este principio, los niveles de proximidad más cercanos a la ciudadanía deben intervenir y disponer de capacidad, medios y recursos para hacerlo en los temas cruciales para la misma, ya que tienen la ventaja de la cercanía y un mejor conocimiento de los problemas y de las aportaciones existentes en cada territorio. En suma, todo lo que puede ser realizado por una unidad de nivel inferior tiene prioridad sobre el nivel superior, que no ejerce otro control que el de la legitimidad de las acciones.

*Adicionalidad.*-La constitución de redes asociativas es un método fundamental para movilizar diversos sectores a favor de una estrategia de desarrollo o en el diseño de la misma, ya que los socios o colaboradores pueden contribuir a cofinanciar o aportar recursos al proyecto común, de acuerdo a este principio, que implica compromisos concretos de cada socio, suscritos en contratos. Este principio permite aumentar el esfuerzo aislado de los actores territoriales, el volumen de los recursos comprometidos, y en suma, ampliar las posibilidades de conjunto.

*Coherencia.*-Se trata de favorecer una coordinación inter-institucional eficiente de las diferentes políticas y una gestión de conjunto de las mismas, evitando la duplicación de esfuerzos y el posible despilfarro de recursos. Este principio, permite reforzar la cohesión entre las iniciativas de desarrollo local acorde a las estrategias de desarrollo regional.

Bajo esta lógica, la descentralización se convierte en el eje fundamental donde el gobierno debe incluir en su actuar nuevas estrategias a fin de garantizar la horizontalidad<sup>31</sup>, selectividad, territorialidad y capacidad de concertación estratégica entre los diferentes actores socio-económico-políticos locales, basándose en una amplia institucionalidad y legitimidad, ya que esto último permite que la política siga adelante. El diseño horizontal de políticas se contrapone al diseño vertical, centralista y estandarizado de las mismas, y se orienta a crear oportunidades y un entorno favorable a la innovación, las inversiones y la participación ciudadana, esto implica introducir una nueva lógica de funcionamiento que desplace los anteriores enfoques centralistas de las políticas públicas por un enfoque descentralizado.

El objetivo es superaren el diseño de las políticas públicas el actuar pasivo y asistencialista de los gobiernos locales y promover en ellos iniciativas y una participación más activa (Elizande,2003),creando condiciones favorables para mejorar la competitividad del sector privado empresarial en cada especie territorial, a fin de impulsar la generación de oportunidades productivas de empleo e ingreso. Los

---

<sup>31</sup>La cooperación horizontal evita duplicaciones, conflictos y disfunciones administrativas, potencia el ejercicio de las competencias más que si se gestionara de manera aislada, refuerza el poder de negociación de los entes territoriales frente al poder central y sobretodo permite mayor participación a los espacios locales en las decisiones generales.

problemas centrales, que deben ser resueltos para disminuir la precaria situación financiera a la que comúnmente se enfrentan estados y municipios, y que su vez limitan los procesos de descentralización, son, según Herrera y Covarrubias (2003) el desequilibrio fiscal y endeudamiento de los estados; la elevada dependencia de los estados y municipios respecto de la Federación, lo que limita sus capacidades y posibilidades de gestión; la obtención de recursos adicionales de la cual dependen, en buena medida, sus decisiones; el estar sujeta a constantes negociaciones, y el hecho de que la mayoría de los gobiernos locales carecen de capacidad financiera y administrativa.

Paralelamente, existen importantes corrientes de oposición a estos procesos, que provienen muy especialmente del campo macroeconómico, bajo el cual la descentralización es considerada como una fuente de pérdida de control fiscal, que puede afectar los esfuerzos por consolidar finanzas públicas sanas. En el ámbito político, subsiste la idea de que los avances en los procesos de participación ciudadana a nivel local son muy parciales y que la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales es limitada, por lo que la descentralización puede dificultar la lucha contra la corrupción. Además, se plantea que sin un adecuado diseño del sistema de transferencias y de apoyo nacional a las regiones más atrasadas, la descentralización pueda acentuar las diferencias interregionales.

#### ***1.4.1. Tipos de Descentralización***

En general, podemos identificar cuatro dimensiones o tipos de descentralización: la dimensión política, que hace referencia a la centralización o no en la toma de decisiones; la dimensión administrativa, relativa a la operatividad de la misma; la dimensión económica, que ubica a las decisiones económicas, y la dimensión fiscal.

Las relaciones se dan en un marco de dependencia de los recursos (legal, fiscal y financiero) de tal manera que la posesión de estos es la clave de poder. Por ejemplo, en el desarrollo económico territorial, la descentralización es tanto en funciones y servicios públicos como en competencias políticas, ampliando los espacios de participación y organización de la ciudadanía a nivel local y regional, además de la descentralización de las funciones de la planificación económica del desarrollo,

coherencia y coordinación de las diferentes administraciones públicas territoriales en todos los niveles de gobierno.

La dimensión económica, aparte de ser una de las dimensiones más polémicas de la descentralización, también introduce una serie de mecanismos de mercado y externalidades, que algunas veces no son fuertes o de buena calidad en el territorio, lo que implica o requiere una serie de transferencias de recursos desde el nivel central. Dichas transferencias pueden ser condicionadas o no, pero en todo caso, es fundamental determinar si se libera de las actividades productivas de los bienes y servicios públicos a las administraciones locales, mediante procesos de descentralización. Además, el desarrollo local implica inversiones en infraestructura física que no pueden ser financiadas con los ingresos fiscales anuales y por lo tanto, se requiere de financiación externa a través de la emisión de la deuda pública. En este sentido, el papel de las agencias estatales sub-nacionales, como socios de empresas y asociaciones de negocios, energizan las redes de acción económica ubicadas localmente; es una de las formas para apoyar el crecimiento económico y el desarrollo social (Vargas, 2008).

*Descentralización Política.* La descentralización política, busca la redistribución del poder, otorgando mayores grados de autonomía a las entidades sub-nacionales y la propensión a legitimar al Estado. Ésta se concibe como una respuesta a la crisis de legitimidad del Estado central, busca una mayor participación de la población en los procesos de decisión política, enfatizando por tanto, el pluralismo político y la democracia local. Para lograr lo anterior se requieren reformas constitucionales, estructuras locales y canales de comunicación para la población, así como el fortalecimiento de los congresos locales y de una participación más activa de la sociedad. Es decir; este tipo de descentralización implica una democratización de la política: mayor participación de la sociedad.

*Descentralización administrativa.* Esta hace referencia a una mayor distribución de autoridad, gestión administrativa y financiamiento de la atribución de competencias a los diferentes niveles de gobierno, con el objetivo de eficientar el cumplimiento de las tareas públicas: servicios públicos, planeación, gestión y

supervisión, responsabilidad y recursos financieros en los distintos niveles de gobierno.

Cancino (2005) identifica tres subtipos de descentralización administrativa:

*Desconcentración.* Es la transferencia de funciones, recursos y facultades de decisiones, a órganos de la administración con ubicación geográfica diferente de los órganos centrales, regionales y locales, pero que siguen dependiendo de la autoridad central. Son vigilados y controlados fundamentalmente por organismos centrales; la desconcentración constituye, fundamentalmente, un mecanismo jurídico que descarga a las autoridades centrales de una parte de múltiples labores de su competencia, permitiendo a las autoridades estatales o locales tomar decisiones más rápidas en beneficio de la agilidad administrativa. Para Almada (1986) la desconcentración desvirtúa las finalidades mismas de la descentralización, al establecer las bases de otro centralismo, distribuido territorialmente con apoyo en criterios de funcionalidad más que de autonomía y participación.

La desconcentración, a diferencia de la descentralización, considera inalterables los principios jurídicos en que se funda y los componentes políticos en que se reproduce y fortalece el centralismo. Sus metas se centran en la función y no en la estructura y, sólo actúan como ajustes dentro de un marco de correlaciones de fuerzas e intereses preexistentes (Almada, 1986). Mientras que la descentralización implica una verdadera transferencia de funciones, facultades, atribuciones y competencias a los entes menores de la administración, e incluso a la sociedad civil y que en muchos casos, para lograrlo, se requieren modificaciones jurídicas.

Pardo (2003) entiende a la desconcentración como:

Un proceso en el que un órgano central, mediante un ordenamiento jurídico, delega competencias de trámites y facultades de decisión, así como una representación formal a órganos jerárquicamente subordinados a él, en un marco de acción dentro de un ámbito territorial determinado. Castro (1966) afirma que la desconcentración es un modo de distribución de funciones administrativas a organismos encuadrados dentro de la administración y que no

están en la cúspide de la jerarquía administrativa, tienen autoridad delegable y reversible (Preciado, 2011:7).

Con la desconcentración se crearon las delegaciones de las dependencias federales en los estados, y aunque se llamen delegaciones, en realidad son agencias del gobierno central en los estados, razón por la cual muchos no la consideran parte de la descentralización.

*Delegación.* Significa transferir competencias de decisión y de gestión a entes públicos locales, que disponen de cierta autonomía del gobierno central. Estos organismos no dependen totalmente de las decisiones de un ente superior, ni completamente del presupuesto del centro. Sin embargo, existen lineamientos que los comprometen con las disposiciones de la administración central. Un ejemplo es la transferencia de facultades y recursos condicionada a la creación de consejos, comités o agencias gubernamentales o no gubernamentales intermedias, comités de planeación, comités de desarrollo rural, comités de desarrollo local, etc.

*Devolución.* Significa la transferencia de responsabilidades de gestión, de decisión y financiamiento a los gobiernos locales que poseen autonomía y autoridad independientemente del gobierno central. Messina (2008 en Preciado, 2011), define la devolución como el traspaso de la toma de decisiones estratégicas a instancias o niveles que están fuera de la estructura burocrática del gobierno central y delegación de la transferencia total del poder a estructuras externas al aparato del estado.

*Descentralización fiscal.* Es un componente fundamental de la descentralización, ya que cualquier transferencia de facultades implica o requiere la asignación de recursos para la ejecución de tareas<sup>32</sup>; transferencia de recursos para fines generales o específicos, endeudamiento, cobertura de gastos, co-financiamiento por parte de usuarios, pago de cuotas, incremento de ingresos locales atribución de impuestos locales, posibilidades de acceder a créditos, etc.

---

<sup>32</sup>Gran parte de las políticas de descentralización han quedado inconclusas porque los gobiernos centrales han transferido una serie de tareas a los entes menores, pero no han transferido los recursos necesarios para llevar a cabo dichas tareas.

*Descentralización económica.* Se refiere a la transferencia de competencias al sector privado y se clasifican en:

*Privatización.* La privatización hace referencia, según la Real Academia Española, a la transferencia de una empresa o actividad pública al sector privado. Es un proceso jurídico-económico mediante el cual las actividades empresariales son transferidas del sector público al sector privado, es decir, traspasadas o tomadas desde el Estado o la comunidad hacia agentes económicos privados. No obstante, como plantean Brugué y Gomá (1998), no existe una definición única del término privatización, el concepto es eminentemente polisémico, esto es, una pluralidad de significados, como la transferencia de la actividad de regulación del sector público al sector privado; la generalización de formas de producción privada de servicios públicos cuya provisión sigue siendo competencia del sector público; la introducción de mecanismos de mercado en la producción pública; privatizaciones en las que se suprime un servicio o una actividad en una institución pública y se apoya a los empleados para que constituyan una empresa o cooperativa para prestar el servicio; la transferencia de actividades públicas a entidades sin fines de lucro, entre muchas otras (Sánchez, 2008).

*Desregulación.* La regulación implica la existencia de un conjunto de incentivos o penalizaciones que establece el sector público para favorecer, dificultar o prohibir ciertas actividades de los ciudadanos o instituciones. Se pueden distinguir tres tipos de regulaciones: económica, social y administrativa. En cuanto a la económica, ésta tiene como objetivo incrementar la eficiencia del mercado, intentando monopolizar, por ejemplo, la existencia de condiciones de monopolio, evitando las prácticas que reducen la competencia. La regulación social pretende garantizar una serie de valores compartidos, así como los derechos sociales de diferentes colectivos. Por su parte, la regulación administrativa se refiere a la forma en que el sector público gestiona sus recursos y propiedades. Se incluyen en ella el sistema fiscal, las normas de gestión económica-financiera, etc. (Ibíd.).

En contraposición, la desregulación es el proceso por el cual los gobiernos eliminan algunas regulaciones específicas a los negocios para, en teoría,

favorecer la operación eficiente del mercado. La teoría es que menos regulaciones conllevan a un aumento de la competitividad, a una mayor productividad, mayor eficiencia y por lo tanto a mejores precios (Ibíd.).

#### ***1.4.2. Ventajas y Desventajas de la Descentralización***

Arenilla (2009) identifica las siguientes ventajas de la descentralización: mejora en la prestación de servicios por la cercanía con el pueblo; los programas y políticas se adecúan mejor a las necesidades locales y por lo mismo, son más flexibles; es en principio más eficaz y barato, y combina las ventajas del sector privado y de las organizaciones de voluntarios; promociona la democracia, se integran los intereses de la gente, se deja a las organizaciones del tercer sector responder a las demandas de los ciudadanos, y se promueve la integración de colectivos discriminados; promociona la integración nacional, estimula la distribución equitativa de los recursos nacionales, la dispersión del poder en términos verticales y la planificación y desarrollo de las políticas nacionales; es por consenso, ya que presupone la participación más activa de la sociedad en su conjunto.

Por su parte, Cancino (2005) señala algunos beneficios de la descentralización administrativa:

*Sociedad.* Mejor calidad de los servicios, resolución más rápida a la problemática pública; distribución de agua, recolección de basura, transporte, servicios de salud, educación, seguridad, respuestas locales diferenciadas por la promoción del desarrollo económico, cultura, recreación, cuidado del medio ambiente, atención a los grupos vulnerables, respuesta más eficiente en los trámites públicos, mejor conocimiento del uso de los recursos públicos federales y locales, mayores oportunidades de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas y en la evaluación del ejercicio público.

*Gobiernos sub-nacionales.* Mayor autonomía de gestión y capacidad institucional frente a los ciudadanos; más posibilidades de atender las necesidades y demandas de la población local, posibilidades de acrecentar finanzas locales de acuerdo a las competencias, capacidad financiera para crear nuevos ingresos propios que complementen los estipulados por la ley, obligación

de coordinarse con otros ámbitos de gobierno para no duplicar funciones ni recursos.

*Gobierno federal.* Eficiencia en el gasto público nacional; menores costos de operación y de recursos humanos; mejores servicios públicos para los ciudadanos; democracia; gobernabilidad; posibilidad de generar incentivos para la creación de ingresos propios a nivel local; tomar mejores decisiones a nivel nacional en cuestiones prioritarias de la Federación; creación de mecanismos que favorezcan el equilibrio regional, territorial y de desarrollo.

Como desventajas, Arenilla (2009) identifica las siguientes:

Peligros para la prestación de servicios públicos, debido al clientelismo y caciquismo que se genera en la implementación de los programas; descentralización de la corrupción; escaso control del gasto; riesgo de excesiva privatización y repliegue del Estado; que las élites persiguen sus propios fines, y falta de capacidades en los gobiernos locales. En la misma línea, la política local no deja de ser política, es decir, son las mismas élites locales pero con diferente *traje*, la gente desfavorecida teme promover sus intereses y una rendición de cuentas atenuada, en el caso de que las elecciones locales sean vistas como mero trámite; exclusión, como la tendencia a institucionalizar fracciones en función de grupos de interés, reproducción de políticas discriminatorias por parte del partido gobernante.

Para Arenilla, los beneficios que la descentralización ofrece no se materializan en todas las ocasiones por lo siguiente: existe una limitada autoridad de los gobiernos locales, falta de información en la ciudadanía, y la capacidad de los gobiernos está debilitada lo que inhibe la prestación de algunos bienes públicos.

Finalmente, podemos concluir que, el desarrollo social exige una nueva forma de relación ya no sólo entre los diferentes niveles de gobierno sino de estos con la sociedad, lo que hace necesario estudiar las RIG, la descentralización y la hechura de las políticas desde éste nuevo contexto político (gobierno relacional). De esta manera, el mayor reto en las RIG es su existencia conjunta con las nuevas formas de participación ciudadana, la construcción de redes y la confianza. Todas estas llevan tiempo en construirse por lo tanto las relaciones intergubernamentales integradas en redes es una agenda pendiente por construir.

Por otro lado, la desagregación a niveles más bajos de gobierno coloca al ciudadano en un laberinto administrativo difícil de transitar, ya que las administraciones se vuelven muy complejas y la poca colaboración entre ellas provoca desorientación en la sociedad sobre cuál es la administración competente en la solución de sus problemas. Ante este escenario es menester crear nuevos mecanismos de relaciones interadministrativas e intergubernamentales y recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas como órganos que han de atender sus demandas y mejorar sus condiciones de vida. Debe generarse una nueva cultura política basada en la confianza recíproca, la lealtad institucional, la cooperación y participación resumidas todas en una nueva co-gobernanza.

Además, no hay que perder de vista que, esta nueva estructura de gobierno (descentralizada) genera asimetrías, no sólo políticas, sino también competenciales, financieras y las que tiene que ver con las diferencias históricas, culturales o lingüísticas de los territorios; no todos los entes territoriales están igualmente preparados, ni tienen las mismas condiciones para asumirlas. En este sentido la descentralización debe tener sus límites pues bajo esta dinámica los países pueden devenir en regiones altamente fragmentadas, polarizadas y marginadas, es en este punto donde la centralidad y particularmente la coordinación o vertebración no debe perderse.

## CAPITULO II

### *FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN EN MEXICO*

Para el Nuevo Institucionalismo Histórico, la historia es fundamental, pues le permite observar de qué manera se van desplegando ciertos procesos políticos a lo largo del tiempo y por qué estos procesos están incrustados o asentados en instituciones (reglas formales, estructuras políticas o normas) (...) el NIH está interesado en el estudio de las instituciones de larga duración, en las que influyen procesos y factores también de larga data (Farfán, 2007:92).

Bajo este principio, en este capítulo se pretende realizar un análisis descriptivo de los principales sucesos históricos que dieron origen y forma al federalismo mexicano y a su vez propiciaron e hicieron necesaria una reforma de estado, exigiendo iniciar un proceso de descentralización, primero, administrativa, para después descentralizar en todos los ámbitos. Buscando con todo esto revertir el presidencialismo exacerbado que ha caracterizado a México.

La administración federalista de México inicia formalmente con la firma del acta de la Federación en 1824, sólo se ve interrumpida por los periodos de la República Centralista, durante la primera mitad del México decimonónico y el relativo al segundo imperio. A partir de 1867 y hasta la fecha, México es constitucionalmente federalista. Pero paradójicamente a que México es un país federalista, a lo largo de su historia se ha caracterizado por un fuerte centralismo y poca participación de la sociedad civil. Dicha centralización o presidencialismo es, tanto en lo político, lo administrativo y lo económico, producto de varios siglos, ya que el modelo promovido por el Estado español, en la época de la Nueva España, estuvo cargado de un fuerte centralismo, aspecto que se profundizó con el cambio de la dinastía española. Durante el México independiente, la centralización se agudizó en el periodo de Porfirio Díaz, (Moreno, 2009) dando origen al presidencialismo que ha caracterizado a México durante décadas. Por su parte, la Revolución Mexicana no representó un cambio en este estilo de gobernar, lejos de ello, no sólo se dio una centralización gubernamental, sino también administrativa, dando como resultado una hiper-centralización.

La ideología de la Revolución Mexicana descansó en un sistema político corporativo extremo, donde las relaciones de poder se dirimían en el PRI, bajo el arbitrio último del

presidente en turno. Los sectores sociales, las organizaciones empresariales y los grandes sindicatos aceptaron el pacto corporativo, centralista y autoritario. El federalismo era ficción (Órnelas, 2008:42).

El poder centralista que ejerce el Presidente de la República en todas las esferas de la vida política del país, y que incluye, desde luego, el control sobre los gobernadores, se manifiesta desde la elección hasta la conclusión de su cargo. Precisamente, la vida política del gobernador está en manos del presidente, quien asume un papel de superior jerárquico al evaluar su actuación, peso e influencia y su contribución al modelo del ejercicio y mantenimiento del poder político (Moreno, 2009). Así, el presidente puede decidir cuándo un gobernador debe concluir su mandato o cuando debe ser relevado. Puede decidir también, qué destino le espera a un ex gobernador, en tanto si continúa su carrera política o la ha concluido, o por lo menos, suspendido durante el mandato presidencial.

### ***2.1. Antecedentes***

La fuga de capitales al exterior, la caída de los precios internacionales del petróleo y la elevación de la tasa de interés, que hicieron impagable el servicio de la deuda externa, entre otros factores, provocaron que el gobierno mexicano llevara a cabo una serie de reformas estructurales. El sobreendeudamiento afectó a México de manera particular y los ingresos provenientes del petróleo no fueron canalizados adecuadamente hacia el desarrollo de una planta productiva integral; con el aval de la abundancia del petróleo, el país se endeudó en magnitudes desorbitantes.

Paralelamente a lo anterior, uno de los grandes retos que enfrentó México, y que aún sigue pendiente, es la enorme desigualdad social que subsiste entre los más de 2000 municipios de nuestro país, lo que pone en tela de juicio la eficacia de políticas públicas exógenas y el quehacer de los gobiernos, evidenciando la necesidad de una participación más activa de los entes locales (Santos, 2008).

En el modelo tradicional de políticas públicas estandarizadas, el flujo de decisiones va de arriba hacia abajo, mientras que la propuesta gira en torno a un modelo, que parte de lo local a lo global y de abajo hacia arriba. La crisis de 1982 ha obligado al gobierno mexicano transitar de un modelo de gestión centralista a uno de acción pública local, contribuyendo, entre otras cosas, a la descentralización. El artículo 115 de la

Constitución, otorgó atribuciones a los gobiernos municipales para administrar directamente algunos de sus impuestos.

En México la centralización no sólo era demográfica, económica y política, sino también de carácter fiscal. En 1900, el gasto público de los gobiernos locales era financiado por los impuestos locales; en promedio, se cubría el gasto público en 95% de impuestos locales y el resto se hacía a través de los derechos, productos y aprovechamiento. Esta estructura financiera se mantuvo hasta el período presidencial de Lázaro Cárdenas, en el cual la autonomía financiera disminuyó al 75%; en este mismo período surgió la dependencia financiera, evaluada por las transferencias federales hacia los gobiernos locales, la cual alcanzó el 18%. A partir de entonces esta dependencia fue incrementando hasta que en 1982 apenas financiaba su gasto con un 25% de ingresos propios (...) Entre 1988 y 1994, la descentralización no fue una prioridad. Sin embargo, se promovió un desarrollo regional más equilibrado y se impulsó la participación de las organizaciones sociales y autoridades locales en el desarrollo de sus comunidades, se utilizó como instrumento el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) (...) Con el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), la descentralización entró a una segunda etapa, la cual puso énfasis en la salud, la educación y las transferencias fiscales de infraestructura; utilizando como política el Nuevo Federalismo, fortaleciendo los poderes estatales y municipales (Ibíd.:4).

Por tanto, uno de los temas centrales en los últimos años, tanto en el debate académico como político, es la tendencia a la descentralización y el papel creciente de los gobiernos locales en la hechura de sus políticas públicas. Ya desde el gobierno del Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez, se reconocía la problemática y los costos sociales que implicaba la centralización administrativa, por lo que, desde esa época, se emprende una lucha contra el burocratismo a través de la delegación, la desconcentración y el desarrollo de Entidades Federativas; la creación de los Comités de Promoción de Desarrollo Económico de los Estados (COPRODES), cuyo primer objetivo era elaborar, con la participación de las autoridades de cada estado, los programas de inversión federal con incidencia dentro de la entidad (Almada, 1986), se crearon diversas delegaciones de las dependencias y entidades federales en los estados (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública y de Obras Públicas). El gobierno de José López Portillo continuó con el proceso, plasmándolo en el Programa *Reforma Administrativa* y en la Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal, específicamente en los artículos 16 y 17, que consagran a la delegación y la desconcentración territorial como aspectos esenciales para alcanzar la eficiencia administrativa.

### ***2.1.1. Descentralización en América Latina***

La década de los 80s representó, para América Latina, un punto de inflexión en la forma de hacer políticas, la crisis en la que quedó atrapada como resultado del excesivo endeudamiento externo y la caducidad de los términos de intercambio, obligó a realizar modificaciones profundas en todos los ámbitos de la administración pública. La descentralización era una de ellas y resultaba especialmente atractiva porque ofrecía: redistribuir el poder de forma más o menos objetiva; reformar el sistema electoral para elegir autoridades territoriales de manera directa; transferir autoridad sobre espacios administrativos previamente manejados por el poder nacional y; asignar recursos nuevos para su ejecución autónoma en los territorios. Podría decirse que, la descentralización ofrecía la oportunidad de cambiar de estados totalitarios a una mayor apertura democrática.

Para Rápalo (2003), históricamente, todos los países latinoamericanos se vieron, en diversos momentos, condicionados a adoptar un modelo centralizado de gobierno. Considera que los condicionamientos mayores para dicha centralización vinieron, sobretodo, de las prácticas del control político y económico establecido e institucionalizado por la metrópoli española, durante el periodo colonial y del peligro de desintegración nacional como consecuencia de las guerras civiles, en el tiempo posterior a la independencia, después de este periodo se establecieron diversas dictaduras y hasta décadas más recientes, las democracias. Podemos apreciar que para él, la descentralización, en América Latina, está estrechamente ligada a los procesos de apertura democrática y al fin de los gobiernos autoritarios. Mientras que para la SUBDERE (2009), ésta se encuentra fuertemente asociada a los problemas financieros de los gobiernos sub-nacionales, generados desde finales de los años noventa, en parte, por el sobreendeudamiento de estos y por la fuerte inestabilidad macroeconómica que enfrentó la región entre 1998 y 2003.

Para Montecinos (2005, en Preciado, 2011), la reforma de descentralización en América Latina es asumida como un medio para lograr los siguientes objetivos: profundizar y

perfeccionar las democracias, fortalecer el desarrollo desde abajo, contribuir con la equidad ciudadana, disminuir el aparato del estado y mejorar la gestión pública. Para él, descentralizar es un paso en busca de un mayor acceso de los pobladores a las decisiones del Estado que inciden en su vida cotidiana, siendo su primer canal la posibilidad de elegir las autoridades en diferentes niveles. Desde esta perspectiva, señala Mascareño (2008), hay que asumir que la descentralización es un camino conveniente y deseable, que ha ido incrustándose en la conciencia colectiva, no sólo en América Latina sino en la mayoría de los países del tercer mundo. La descentralización abrió la compuerta del sistema electoral en las instancias sub-nacionales, vedadas y controladas por los regímenes militares. Al respecto, Giannoni se formula la siguiente hipótesis:

La descentralización, como reforma, fue funcional a las nacientes democracias latinoamericanas en el momento en el que se requería de medios para enfrentar los autoritarismos y legitimar la construcción de caminos de democracia. Luego de aquel acontecimiento, su valor para la posterior consolidación democrática, disminuyó sensiblemente (...) Luego de más de dos décadas de descentralización en el subcontinente, pareciera que no deberían esperar cambios sustantivos en la cultura política dominante, en el desempeño de los liderazgos políticos locales, y aún de los civiles, a partir de la mera existencia de un poder distribuido substancialmente. Por el contrario, son estas nuevas estructuras donde se incrustan nuevas formas de corporativismo que incluyen a algunos grupos, dejando fuera buena parte de la población que reclama sus derechos (Preciado, 2011: 49 y 54).

En los diversos estudios realizados sobre el proceso de descentralización en América Latina, se destaca la heterogeneidad de las estrategias, tanto en términos de las motivaciones iniciales que impulsaron los procesos, como de secuencia de instrumentación de las reformas, el nivel territorial y las características de las instituciones receptoras de las funciones descentralizadas y el grado de autonomía efectivamente delegado. No obstante, existen elementos comunes tales como la dependencia de recursos del gobierno central para el financiamiento de los servicios, el fortalecimiento de su papel regulador, una notable rigidez en la administración de recursos humanos, traspaso generalmente incompleto de responsabilidades de gestión, y una relación entre niveles, de forma vertical y jerárquica.

La descentralización, generalmente, se ha dado de arriba hacia abajo, ha sido impulsada por los gobiernos centrales de manera reactiva y no activa o impulsada, muchas veces, por organismos externos o como respuesta a una situación de crisis. Además, en la mayoría de los casos, no existe un programa integral de reforma, sino acciones sectoriales y aisladas.

Para la SUBDERE (2009), los procesos de descentralización en América Latina han tenido causas diversas, según las particularidades de cada país. En Brasil la descentralización fue una reivindicación democrática impulsada por los estados y las municipalidades. Mientras que en Argentina, tras una guerra civil entre unitaristas y federalistas, en 1853 se estableció su primera Constitución con el acuerdo de las provincias. Al igual que el resto de los países de América Latina, en Argentina los mayores niveles de autonomía de las provincias han dependido de la estabilidad o inestabilidad política del país. Así mismo, en Colombia, puntualiza la SUBDERE, la descentralización fue una alternancia a la crisis política del Estado que afectaba la paz interna del país. En cambio, en Bolivia se dio como respuesta a un movimiento regional en pro de la descentralización hacia los departamentos. Perú por su parte, inició el proceso de descentralización más tarde y lo hizo bajo los preceptos del ejercicio equilibrado del poder y desde el nivel central regional. México, por su parte, inició un proceso de descentralización más profundo como respuesta a la presión socioeconómica con la que Zedillo inicia su gobierno.

Según la SUBDERE los problemas financieros tanto de Perú como de Bolivia, se dan por el mal manejo fiscal y monetario del gobierno central, y en el caso de Argentina y Brasil, estos se asocian más bien con algunas fallas en el modelo de descentralización fiscal. Con respecto al endeudamiento éste organismo señala:

Se trata de incentivos perversos a endeudarse sin asumir la responsabilidad directa de pagar (...) en todo gobernante existe un incentivo perverso para beneficiarse con el ingreso del préstamo y cargar con el pago al gobierno futuro. De hecho, esta ha sido la razón principal de las crisis de endeudamiento en los países de América Latina, sea el gobierno nacional o sub-nacional. Más aun, en el caso de los gobiernos sub-nacionales, la deuda contraída es generalmente avalada por el gobierno central, con lo cual se generan incentivos (perversos) para no pagarla, ya que se asume que el Gobierno Federal terminará haciéndolo. Este es el caso de Argentina y Brasil, es por ello, que los diversos países han aumentado las regulaciones y dictado leyes de corresponsabilidad

fiscal (...) Al igual que en el caso del endeudamiento fiscal, las transferencias generan un incentivo perverso; incentivan al gobierno sub-nacional a no cargar al ciudadano con más impuestos y a depender de las transferencias del gobierno central para cubrir su presupuesto. Los gobiernos sub-nacionales que reciben las transferencias no tienen ningún incentivo para mejorar su desempeño fiscal. Muy al contrario, se genera el incentivo para pedir más transferencias al gobierno central, aumentando con ello el déficit fiscal. En términos generales, el sistema de transferencias no tiende a estimular a que el gasto de los niveles sub-nacionales dependa de la recaudación tributaria. La descentralización del gasto, por consiguiente, no suele ir a la par de la descentralización de los ingresos. La recaudación tributaria queda más bien en manos del gobierno central (SUBDERE, 2009: 26 y 27).

En cuanto a los diferentes tipos de descentralización, se tiene que la descentralización fiscal del gasto es bastante heterogénea en América Latina. Según el reporte de la SUBDERE, Argentina, Brasil y Colombia han descentralizado el gasto entre 40 y 50%. Bolivia lo ha hecho entre un 20 y 30%, y Perú entre un 10 y 20%. De 1996 a 2004, Colombia y Bolivia han experimentado mayor descentralización del gasto. Bolivia por su parte, ha tendido a una re-centralización. Argentina, Brasil y Colombia tienen una descentralización equivalente a la de países como Canadá, Estados Unidos y los países Nórdicos de Europa. Para la SUBDERE esto no es sorprendente en el caso de Argentina y Brasil, ya que dichos países tienen una alta tradición federal de casi dos siglos y este organismo puntualiza que en el caso de Colombia, a pesar de ser unitario, comparte con Argentina y Brasil una profunda tradición religiosa, con una larga historia de apoyo fiscal a los gobiernos sub-nacionales.

En cuanto a las transferencias, las más comunes en América Latina son las determinadas como una parte de los ingresos de los impuestos; no obstante, la SUBDERE identifica algunas complicaciones derivadas de este sistema:

- Los gobiernos sub-nacionales no tienen incentivos para colaborar en la recolección de impuestos compartidos.
- Las distorsiones en la provisión de servicios locales a partir de las cuotas de gasto sectoriales, algunas veces impuestas por las reglas de transferencias del gobierno central.

- La reducción de la habilidad del gobierno central para realizar ajustes fiscales durante periodos de crisis económicas.
- La volatilidad de los ingresos que las transferencias imponen a los gobiernos sub-nacionales cuando su gasto permanece relativamente fijo.
- Una gran proporción de las transferencias son condicionadas, lo cual tiende a reflejar las prioridades del gobierno central en la dinámica de lo que se financia.

A lo anterior se agrega el riesgo de que los gobiernos sub-nacionales caigan en la pereza fiscal y desatiendan sus propias fuentes de generación de ingresos, optando por presionar al gobierno central por transferencias adicionales, antes que mejorar su recaudación fiscal. Aunado esto a la discrecionalidad con la que los gobiernos centrales administran el sistema de transferencias, ya que no siempre éstas son realizadas automáticamente y mediante un sistema transparente para todos.

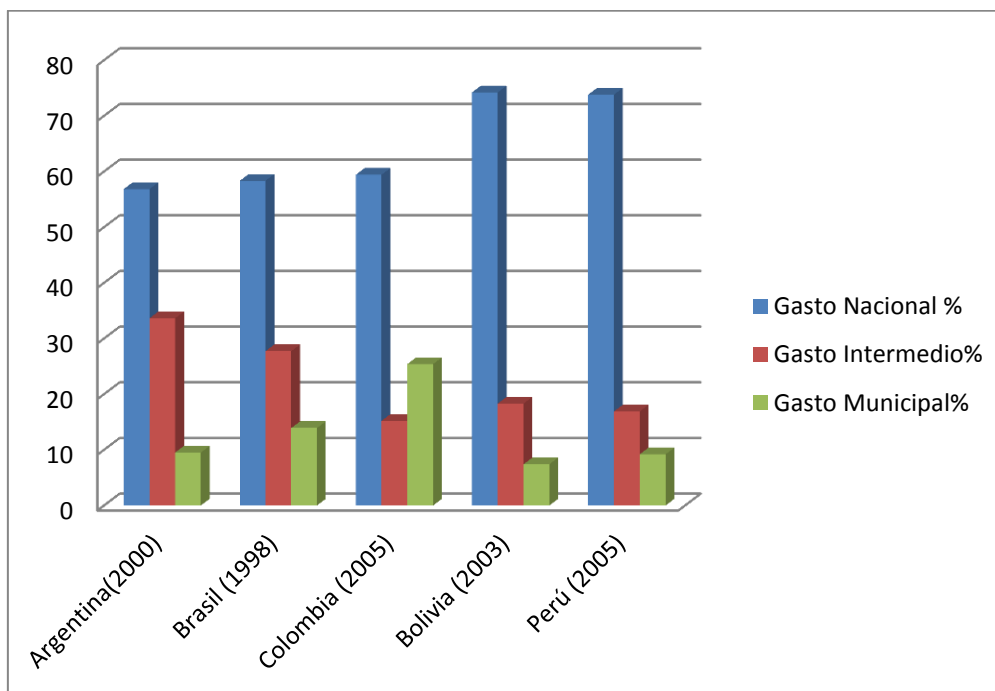
Una sobre-dependencia de las transferencias, reduce la autonomía fiscal y rompe el vínculo entre los beneficios de los programas y quienes pagan por ellos (...) Por otra parte, el hecho de que existan diferencias importantes entre los gobiernos sub-nacionales al interior de un mismo país, en la capacidad de generar ingresos propia vía de impuestos, tiende a reforzar diferencias existentes entre aquellos que tienen mayor capacidad de recaudación y los que tienen menos (...) para resolver estas inequidades territoriales la función de distribución correspondería al nivel central (SUBDERE, 2009: 29).

La SUBDERE considera que el desequilibrio en el balance fiscal es lo que ha llevado a los gobiernos nacionales a utilizar el sistema de transferencias inter-gubernamentales, cuyo objetivo es restablecer un balance fiscal, tanto vertical (cuando los ingresos de los gobiernos sub-nacionales son insuficientes para cumplir con sus obligaciones, intenta compensar a los gobiernos sub-nacionales más pobres) como horizontal. Y señala además que, en la mayoría de los casos, las transferencias se encuentran condicionadas, principalmente y según la naturaleza del gasto, por sectores específicos hacia los cuales deben ser destinados los recursos (educación y salud, principalmente) y que, los principales criterios utilizados para la estimación del monto de las transferencias, es el tamaño de la población y las transferencias determinadas como parte de los ingresos de los impuestos.

En la siguiente gráfica podemos apreciar la proporción del gasto, según nivel de gobierno.

**Gráfica 2.1**

**Gasto del nivel de gobierno como % del gasto público total  
(Argentina, Brasil, Colombia, Bolivia y Perú)**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la SUDBERE, 2009:25

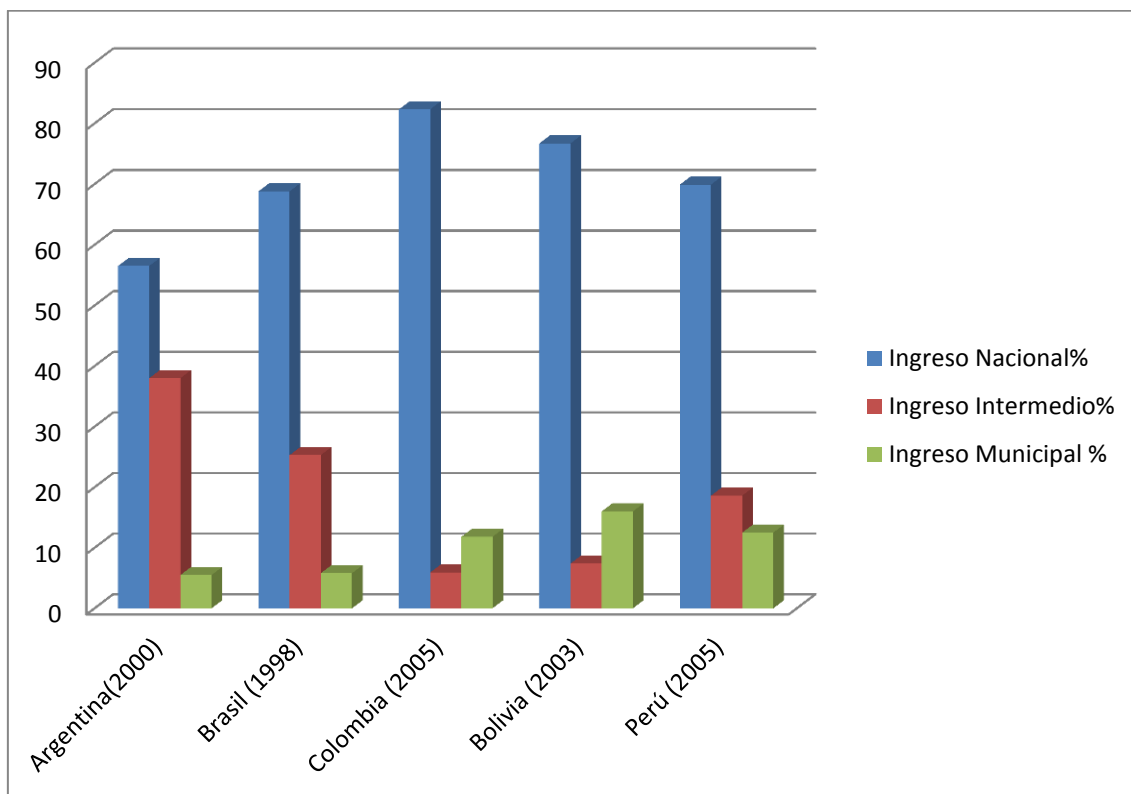
Puede apreciarse que Argentina, Brasil y Colombia tienen los más altos niveles de descentralización fiscal. De estos, Argentina y Brasil tienden a privilegiar el gasto a nivel intermedio en lugar del municipal, mientras que Colombia es el país que más ha descentralizado el gasto a nivel municipal.

Otro de los aspectos claves de la descentralización son los ingresos; el *cómo* de la financiación de los servicios del gobierno, es el meollo del asunto. En la mayoría de los casos, el financiamiento se logra mediante la generación de recursos propios vía tributos, transferencias intergubernamentales y mediante la deuda. A este respecto, Argentina, Brasil y Colombia han fortalecido sus propias fuentes de ingreso a nivel subnacional, el resto de los países han optado por seguir dependiendo de las transferencias del gobierno central. Brasil es el único país de América Latina que tiene una IVA subnacional, que lo hace ser uno de los países más descentralizados del mundo

(SUBDERE, 2009). En la siguiente tabla, podemos apreciar que Argentina y Brasil tienen una alta captación de ingreso por parte de su nivel intermedio de gobierno.

**Gráfica 2.2**

**Ingreso directo por nivel de gobierno como % del ingreso total  
(Argentina, Brasil, Colombia, Bolivia y Perú)**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la SUBDERE, 2009:25

La SUBDERE considera que una de las dificultades más importantes, al momento de pensar en la descentralización de los ingresos vía tributos, reside en el hecho de tener que determinar cuáles de éstos son aplicados por el gobierno central y cuales por los entes territoriales menores. Señala que en este sentido, la tendencia ha sido descentralizar tributos del tipo tasas, derechos y contribuciones, no avanzando sobre los impuestos por temor a erosionar la recaudación tributaria nacional. Y que, la diferencia entre el nivel de gasto de los gobiernos sub-nacionales y sus fuentes de ingresos, debe ser cubierta mediante transferencias desde el gobierno central, en la mayoría de los países de América Latina.

### ***2.1.2. Reforma del Estado de Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988***

En el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, la desconcentración pasó a formar parte de una estrategia integral orientada a fortalecer al municipio, por lo que ahora se hablaría de descentralización. En 1985 se crea el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, el cual, junto con el Programa Inmediato de Reordenación Económica, se convirtió en la prioridad de este gobierno. El horizonte de mediano plazo de la descentralización pretende lograr dos grandes propósitos: la transferencia de facultades y atribuciones a los niveles locales-descentralización en un sentido estricto, lo cual implica la creación de una normatividad detallada y precisa y de recursos suficientes, así como la corresponsabilidad entre instancias de gobierno en materias específicas. Ambas se irán consolidando a ritmos diferentes según las necesidades y respuestas sociales surgidas de las mismas (Ibíd.). Bajo esta dinámica, los gobiernos locales se irán transformando en espacios políticos que se caracterizarán por una mayor alternancia política y por una mayor autonomía municipal<sup>33</sup>.

Para Sánchez (1998), el concepto más puro de Reforma del Estado es aquel que la considera como un proceso histórico que busca una nueva relación entre el Estado y la sociedad, a través del cambio en la delimitación del espacio público y del espacio privado. La Reforma del Estado tiene diferentes posiciones: económica, política, social, administrativa y jurídica; de éstas, la administrativa es quizá la más importante al momento de hablar de una Reforma de Estado.

Por sus objetivos, la Reforma del Estado puede ser entendida como modernización, inserción en la globalización mundial, vigencia del Estado de Derecho, adelgazamiento del gobierno, cambio en la gestión gubernamental, transición democrática, liberalización económica y política (simultáneamente), ajuste estructural y cambio en los patrones culturales.

Los diversos enfoques de la Reforma del Estado son: el neoliberal, el neo-intervencionista y el democrático, los cuales buscan enfatizar elementos necesarios del proceso. Estos enfoques inciden en el rol del Estado, que es regulador, promotor

---

<sup>33</sup>El concepto de autonomía municipal se basa en la idea de que el municipio debe convertirse en una entidad capaz de contribuir al desarrollo económico, político y social del país, por lo cual debe contar con los medios y recursos suficientes para cumplir con las funciones y responsabilidades.

interventor, institucional, democrático y de justicia social. Para Sánchez (1998) cuatro tendencias mundiales han influido significativamente en la Reforma del Estado y son las siguientes:

*Reestructuración mundial de la economía.* Una nueva división internacional del trabajo; nuevas relaciones y equilibrios entre las naciones y entre las clases y sectores sociales del país; el desarrollo de nuevas ramas y equilibrios en las economías industrializadas; la introducción de nuevas tecnologías y nuevas normas laborales; la flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo.

*Desmantelamiento o reestructuración del Welfare State.* El Estado Benefactor o de Bienestar se repliega, mientras avanza en el mundo de la privatización (reestructuración de la cobertura estatal), en servicios sociales, salud, educación y vivienda.

*La integración regional de las economías nacionales y la interpretación de culturas y costumbres.* Provocada por la mayor internacionalización de la fuerza de trabajo del mercado y de la industria de transformación.

*La crisis de los regímenes políticos postrevolucionarios de partido de Estado único.* Algunos países, bajo las presiones que ejerce la reestructuración mundial de la economía y de los mercados sobre dichos regímenes, han tenido que cambiar su estructura política. Además de la modificación de los pactos sociales que ponen en crisis de obsolescencia a los partidos de Estado o partido único.

En el caso de México, la Reforma de Estado es impulsada desde arriba y por un presidencialismo extremo, lo que dificulta un verdadero cambio, se requiere una efectiva división de poderes, un verdadero pacto federal donde los estados, municipios y la Federación respeten y ejerzan sus ámbitos de competencia. Tras la crisis del Estado de Bienestar, se inició un proceso de reestructuración gubernamental que impactó significativamente al federalismo mexicano; tal es el caso de las reformas al artículo 25 y 26 de la Constitución.

El primero le asignó al Estado (central) funciones de dirección y coordinación en el desarrollo regional, así como la regulación, protección y promoción de todas las

actividades económicas que involucrasen el interés público. Mientras que las modificaciones al artículo 26 otorgaron a los estados la posibilidad de coparticipar en la formulación del programa nacional de desarrollo. En este mismo periodo se estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

La Constitución de 1917 fue la primera que intentó establecer algún tipo de garantía para el llamado *municipio libre*, como resultado de la total subordinación en el periodo porfirista. Pero las reformas al artículo 115 constitucional, que se realizaron entre 1917 y 1977, no tuvieron un gran impacto en términos de fortalecer a los municipios. En 1928 se suprimió el ayuntamiento del Distrito Federal, confiriendo su gobierno directamente al Presidente de la República, quien lo ejerció a través del Jefe de Departamento del Distrito Federal, hasta 1997. En 1933, la reforma consistió en suprimir la reelección del presidente municipal, los regidores y síndicos, lo mismo se hizo con los diputados y senadores del Congreso de la Unión. En 1947 se le reconoce a la mujer el derecho de votar y ser votada en las elecciones municipales (a nivel nacional, la participación política de la mujer se reconoció hasta 1953). La siguiente reforma se llevó a cabo en 1976, cuando se dispuso que los ayuntamientos tuvieran posibilidad de expedir reglamentos y disposiciones administrativas en relación a su jurisdicción (Sánchez, 1998). A pesar de las diversas reformas, no había una que permitiera un verdadero fortalecimiento del municipio, lo que es obvio, dado al fuerte centralismo y autoritarismo que ha caracterizado a México. No es hasta 1983, y posteriormente en 1999, que se realizaron modificaciones sustanciales para el fortalecimiento municipal (artículo 115 de la Constitución).

La reforma del artículo 115, en enero de 1983, fue una de las medidas de la política de descentralización que promovió el presidente Miguel de la Madrid para tratar de atenuar la excesiva centralización, que ya se advertía en el país (de tipo político, económico e inclusive demográfico) y representó, también, una respuesta al crecimiento urbano de las ciudades medias de los 20 últimos años, que reclamaban garantía en la prestación de los servicios públicos básicos. Esta reforma, marcó el proceso de descentralización, otorgando más autonomía, recursos y atribuciones a los municipios, fue la primera que pretendió reivindicar realmente la presencia política del municipio en el país, garantizándole condiciones mínimas para su subsistencia y funcionamiento, y permitiéndole recibir ingresos de fuentes específicas (como el predial), el manejo de un patrimonio propio, la reserva a favor de determinadas fuentes de ingresos, la

responsabilidad de administrar ciertos servicios públicos, la facultad de expedir reglamentos y otras disposiciones generales, etc. (Ibíd.). Así, en este nuevo proceso de reestructuración y de reforma, la descentralización es considerada como uno de los principales objetivos del gobierno de Miguel de la Madrid, a través del fortalecimiento del federalismo, del fomento de desarrollo regional y la intensificación del ámbito municipal.

A partir de la reforma al artículo 115 de la Constitución, el municipio adquiere atribuciones concretas en materia de ordenación de desarrollo urbano y eleva su participación en los recursos de la Federación y de los estados.

La crisis puso de relieve el agotamiento progresivo de los modos tradicionales de encuadrar y dirimir los conflictos de intereses ante una sociedad cada vez más compleja y diversificada en tamaño y composición. Esto, aunado a las ancestrales diferencias regionales que se habían venido acentuando en la República, llevó al surgimiento de nuevos grupos sociales y políticos que ya no podían enmarcarse en las reglas y prácticas del sistema vigente hasta entonces. El camino viable era abrir espacios para que los diferentes grupos incorporaran, en su intervención con el Estado, otras formas de organización, representación y articulación de sus intereses. La intervención de los ciudadanos en la vida pública se fomentó de manera evidente a través de mecanismos de consulta popular, con los que se inducía a los representantes de la sociedad a aportar sus opiniones y sus conocimientos sobre los asuntos que competían al ejercicio del servicio público. La realización de foros de consulta se institucionalizó en la Ley de Planeación, promulgada en 1983, en la que se estableció que por esta vía la sociedad debía participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales derivados de éste (Ibíd.:4).

Pero el margen de autonomía que la Constitución Federal garantiza a los municipios desde 1983, ésta es limitada por las facultades que la misma Constitución les confiere a las autoridades estatales, en particular al Congreso Estatal, a través de las leyes correspondientes para definir de manera específica el ejercicio de su autonomía. Si bien la Constitución les reconoce genéricamente una esfera competencial propia a los municipios, éstos siguen siendo la base de la división política y administrativa de los estados, los cuales poseen su propio margen de autonomía para regular todo lo que se refiere a su ámbito interno, incluyendo lo relativo a los municipios (Martínez, 2003). Es decir, los municipios tienen cierta autonomía que les otorga la Constitución, pero ésta

muchas veces entra en contradicción con la autonomía que la Federación confiere a los estados.

Por otro lado, y particularmente, en lo social, el gobierno de Miguel de la Madrid marca una clara ruptura con el populismo característico de los mandatos de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982); lo que podría denominarse reforma social, devino más bien en un deterioro social, es decir, en menor gasto social, disminución en términos reales en los sectores de educación, salud, vivienda y bienestar social, así como el descenso en los niveles de consumo de la canasta básica y la eliminación gradual de subsidios generalizados al consumo. La mayor aportación a lo social es la creación de COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), que fue el antecedente del Programa Nacional de Solidaridad de Carlos Salinas de Gortari. En este sentido, el gobierno de Miguel de la Madrid se caracteriza, más bien, por la implementación del modelo económico neoliberal que pone fin a muchos de los programas sociales y apoyos diversos del gobierno.

En cuanto a la política económica de Miguel de la Madrid, Sánchez (1998) considera que ésta tuvo cuatro etapas: 1) La recesión de 1983, en la que el PIB cayó a 5.3%. 2) La recuperación entre 1984 y 1985, alentada por la expansión de deuda externa con alta inflación. 3) La decepción de 1986, al caer el país en una recesión (4.2% del PIB), profundizada por la caída de los precios internacionales del petróleo - años del Plan Baker y el PAC (Plan de Aliento y Crecimiento), 1987 - que puede considerarse como un fracaso formal del PAC, al tener su manifestación en el crack bursátil de octubre, la macro-devaluación de noviembre y la hiperinflación anual de 159%, finalmente, 4) 1988, considerado como el retorno al ajuste o el Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

En suma, los principales planes gubernamentales fueron:

*La primera Carta de Intención*, suscrita con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Dicha Carta contiene 29 puntos donde el gobierno mexicano fundamenta los nuevos lineamientos de política económica. En el punto 24 se plantea la libertad de precios y la libertad cambiaria que años más tarde causarían fuertes estragos a la economía mexicana (Ibíd.).

*El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE 1983- 1985)*, los principios básicos de este programa fueron: disminuir el crecimiento del gasto público; proteger y estimular los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos; reordenar el mercado cambiario bajo la autoridad monetaria del Estado, y reestructurar la Administración Pública Federal.

*El Plan Baker cristalizado en el PAC*, los principales lineamientos de este programa fueron restaurar el crecimiento económico con estabilidad; obtener mayor respaldo externo; el apoyo de financiamiento externo a los precios del petróleo, debido a que su baja implicaba más créditos; contar con tasas moderadas de crecimiento económico de 3 y 4% del PIB; ajustar los precios y tarifas del sector público y reducir el gasto público; aumentar los impuestos y combatir la evasión fiscal; continuar con la privatización de las empresas públicas; promover políticas de extracción de capital extranjero; aceptar, analizar y revisar los avances y evolución del programa conjuntamente con el FMI.<sup>34</sup>

*El Pacto de Solidaridad Económica (PSE, 1987)* pretendía corregir los desórdenes económicos derivados del crack bursátil, la devaluación de noviembre y, particularmente, la inflación galopante.

Con el PSE, se castigaron los salarios con el fin de reducir la demanda y frenar así la inflación (Ibíd.). Pero a pesar de las reformas económicas implementadas en ese momento, el país no logró un crecimiento económico, la deuda externa se incrementó, así como la inflación, el desempleo y los niveles de desigualdad social, por lo que este periodo fue llamado *el sexenio de crecimiento cero*.

---

<sup>34</sup>Sin embargo, dos aspectos afectaron y obligaron a cambiar los propósitos y alcances del PAC: el choque petrolero y la caída de la Bolsa de Valores. El ingreso por las recaudaciones petroleras bajó en 8,500 millones de dólares, equivalentes a 6.5% del PIB, a 40% de los ingresos totales por las exportaciones y a 26% de los ingresos del sector público. La actividad económica padeció una grave declinación y la inflación se aceleró (el PIB bajó 3.8% y el crecimiento del IPC saltó de 64%, en 1985, a 106%, en 1986. Por su parte, la caída de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) creó desconfianza hacia los instrumentos bancarios, por lo que creció sin precedentes la demanda de dólares, al grado que su venta ya empezaba a afectar a la reserva monetaria del país, que ascendía a 14 millones de dólares. Esto ocasionó que el Banco de México se retirara del mercado cambiario el 18 de noviembre de 1987, creando la macro devaluación que acompañó el fracaso del PAC y al crack bursátil, y que la inflación alcanzara el 159% en ese año, (Sánchez, 1998: 82).

Con respecto a la reforma económico-administrativa, ésta se caracterizó también por un largo proceso de privatización de empresas públicas, conocido como un proceso de desincorporación o desmantelamiento de aparato estatal, el objetivo era redimensionar el aparato estatal, disminuyendo su tamaño, reduciendo su intervención en la economía y conservando sólo las actividades prioritarias o estratégicas para la nación. Ahora fungiría como regulador y complementario, y no como sustituto del mercado (Adelgazamiento del Estado).

En diciembre de 1982, el sector público paraestatal estaba conformado formalmente por 1,551 entidades, de las cuales 103 eran organismos descentralizados; 754, empresas de participación estatal mayoritaria, y 223, fideicomisos públicos. En contrapartida, en el gobierno de Miguel de la Madrid, fueron creadas otras 61 entidades paraestatales, 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, seis de participación estatal minoritaria y siete fideicomisos públicos. De estas 1,216 entidades, al 31 de agosto de 1988 se habían sujetado 722 a procesos de liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta, quedando a finales de ese año un total de 466 entidades paraestatales (...) La actividad desincorporadora continuó en los años siguientes, de tal manera que para 1994, el Estado administraba únicamente 215 entidades (Sánchez, 1998:5).

Con el objetivo de transparentar y hacer más eficiente el servicio de la Administración Pública, se hizo un intento frustrado de crear servicio civil de carrera, al modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y crear la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

En política exterior, la crisis de la balanza de pagos de 1976 y 1982, y el crecimiento descontrolado de la deuda externa, pusieron en evidencia la fragilidad de la economía y su dependencia del exterior, por lo que se siguió la estrategia de liberalizar el comercio, culminando esta primera etapa con el ingreso al GATT en 1986. Esto significó la apertura comercial de México al exterior, y el preámbulo para la firma y puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en 1994.

Para 1988 el proceso de liberalización comercial se había realizado en casi 80%, y quedaba sujeto a control sólo 21% de las importaciones. En los años siguientes se aceleró el proceso, de tal manera que para 1994 sólo el 1.8% de las fracciones arancelarias estaban sujetas a permiso previo (Ibid.:6).

En el ámbito productivo, se dio la reconversión industrial, ésta y la diversificación de exportaciones permitieron que las exportaciones de petróleo pasaran de 63%, en 1982, a 12.2%, en 1994 (Sánchez, 1998). En lo político, y retomando la reforma política de 1977, en 1987 se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (transformándose en Tribunal Federal Electoral en 1990), en el que se establecen una serie de disposiciones para garantizar mayor participación de los partidos y de la sociedad en los órganos electorales.

Otro de los aspectos importantes en este nuevo esquema político, era la descentralización de la vida nacional, dando prioridad al desarrollo regional y a los municipios, con su debido énfasis en la conducción de su desarrollo, teniendo como principal objetivo disminuir las brechas de desigualdad económica entre regiones y entre el campo y la ciudad, por lo que se dio gran peso a la idea de descentralizar las decisiones. Para lograr lo anterior, tanto en lo concerniente a la actividad productiva como a la política y a la Administración Pública, se adoptaron una serie de medidas y se otorgaron poderes a los municipios, que les permitieran planear y reglamentar su desarrollo. Los Comités para la Planeación del Desarrollo y los Convenios Únicos de Desarrollo, fueron el marco mediante el cual las diferentes dependencias de gobierno llegaron a concertaciones específicas con los gobiernos de los estados. La suscripción del CUD fue un elemento importante para la descentralización, ya que en él se establece la mayor participación de los municipios y de los sectores social y privado en la planeación del desarrollo.

Por el lado de los recursos económicos, la principal fuente de ingresos, para los gobiernos estatales y municipales, son las participaciones que la Federación les otorga en las contribuciones que ésta recauda, a diferencia de los gobiernos estatales que reciben estos recursos directamente de la Federación. Después de la aplicación de la fórmula y de todas las condiciones que establece la ley de coordinación fiscal, los municipios reciben las participaciones federales que les corresponden, directamente del gobierno estatal y en base a su criterio. De este modo, las transferencias de las participaciones federales a los municipios se da en dos etapas: la primera, de la Federación a los estados, y la segunda, de los estados a los municipios. Esta forma de distribución se sustenta en la Constitución, que promulga la autonomía del gobierno estatal.

Hasta años recientes, no todos los estados habían fijado permanentemente en ley las bases para la cuantificación y distribución de las participaciones federales destinadas a los municipios. Así en 1996, solamente 15 de ellos lo habían hecho, en otros la distribución se llevaba a cabo mediante decreto anual del Congreso local, o se incluía sencillamente en el presupuesto de egresos del Estado (Mijangos, 1996:628 en Martínez, 2003: 213), lo cual abre la puerta a la discrecionalidad y sobre todo genera una incertidumbre que incide de forma negativa en el desempeño del gobierno municipal (Martínez, 2003: 212-213).

De cualquier forma, es menester mencionar que todas las constituciones estatales otorgan a los ayuntamientos la facultad de presentar iniciativas de ley relativas a asuntos municipales ante el Congreso local pero dicha facultad es poco utilizada por los ayuntamientos. Por otro lado, generalmente los congresos de los estados imponen límites a la autonomía municipal. En este ámbito, uno de los instrumentos que más polémica ha generado en la discusión de la reforma al artículo 115 constitucional, es la facultad reconocida a las legislaturas locales para que, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspendan ayuntamientos, los declaren desaparecidos o suspendan y revoquen el mandato de alguno de sus miembros.

Finalmente, Sánchez (1998) concluye que la Reforma del Estado, impulsada por el gobierno de Miguel de la Madrid, en el periodo de 1982 a 1988, tuvo más desaciertos que aciertos; ya que, dice, implicó la ruptura de un paradigma que suplantó el bienestar a la intervención restringida del Estado, privilegiando el mercado a través del proceso de privatización de empresas públicas, la apertura comercial mediante el ingreso de México al GATT, una restrictiva política social, así como una limitada reforma política.

### ***2.1.3. Reforma del Estado de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994***

#### ***2.1.3.1. Contexto Político en los años 90s***

A pesar de que México está inmerso en un proceso de descentralización política, Carlos Salinas de Gortari es considerado uno de los presidentes más autoritarios y represivos de los últimos años. Es manejado como un brillante tecnócrata, que realizó una serie de planteamientos al rumbo de la economía, tales como reprivatizar 18 bancos, que en años atrás habían sido nacionalizados; eliminar tres ceros a nuestra

moneda; acelerar el proceso de privatizaciones de miles de empresas; abrir los mercados hacia el exterior y desregular ciertos sectores, etc.

Uno de los cambios más notables, tanto por su impacto económico como político, es la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y su entrada en vigor el 1° de enero de 1994. Paralelamente a la entrada en vigor de éste, estalló el movimiento armado “Zapatista”, el cual surgió como una forma de protesta y manifestación hacia un gobierno que de cara a la globalización, seguía manteniendo en la exclusión, el atraso y el olvido a ciertos sectores sociales. Además, cerró su período presidencial en medio de una serie de escándalos de violencia y con una de las devaluaciones más severas que ha tenido el peso mexicano.

En el plano internacional, la década de los 90s se caracteriza por la emergencia de bloques regionales y una creciente tendencia hacia la globalización de los mercados, de la producción y de acelerados cambios tecnológicos. México, no puede quedar marginado de ese contexto y el presidente Salinas inició una serie de reformas en todos los ámbitos, privilegiando el económico. Estas reformas afectaron y transformaron la vida política de México y por tanto, el proceder y la relación con de los diferentes actores socio- económicos y políticos.

Pero, quiénes eran los principales actores socio-económicos y políticos de la época, a continuación haremos una breve descripción de algunos de ellos.

Organizaciones Laborales. Tradicionalmente las relaciones laborales y sindicales en México, han estado subordinadas a las necesidades económicas y políticas del Estado y de los empresarios, convirtiendo a los sindicatos en instituciones de poca credibilidad y autoridad moral ante sus mismos agremiados. La política económica del Estado, se ha impuesto sobre sus demandas, y los sindicatos, en aras de salvaguardar el modelo económico en turno, más que defender y velar por los intereses de los trabajadores, se han convertido en organismos públicos al servicio de los vaivenes y caprichos del Estado (Hermanson y De la Garza Toledo, 2005), beneficiando fundamentalmente a las cúpulas sindicales. Los sindicatos no funcionan como organismos ajenos al Estado, sino más bien como si fueran parte de él.

Una de las épocas en que mejor estuvieron las condiciones de los trabajadores, fue en los años de 60s, cuando los salarios aumentaron, las prestaciones económicas y la

seguridad social mejoraron, aunque esto, desafortunadamente, no duró mucho. A partir de la crisis de 1982, y con la puesta en marcha del modelo neoliberal - que implicó la privatización de miles de empresas que antes estaban en manos del Estado y la apertura de la economía mexicana hacia el exterior - los salarios de los trabajadores han ido perdiendo poder adquisitivo, el gobierno utilizó al salario como variable de contención de la inflación y a la flexibilidad de los contratos colectivos como indicador de competitividad. El deterioro en las prestaciones, la estabilidad laboral y la disminución de la seguridad social, son usadas como argumentos para sanear las finanzas públicas. Peor aún con la actual Reforma Laboral implementada por el presidente Peña Nieto.

En el ámbito específico de las corporaciones sindicales, Salinas de Gortari empezó su mandato golpeando a dos de las más fuertes: la del sindicato de petroleros y la de los maestros. Pero en su lucha por legitimarse, en 1990 implementó lo que según él sería una nueva estrategia para reestructurar y modernizar a los sindicatos acorde al nuevo modelo económico y la transformación del Estado; con esta estrategia los sindicatos serían más independientes y democráticos. Es así como el gobierno logró que, en 1992, las organizaciones patronales firmaran el acuerdo nacional para la elevación de la productividad y la calidad.

En esta época, los conflictos laborales más fuertes se dieron en dos sentidos: el primero estuvo ligado a la decadencia de una rama debido al nuevo orden económico internacional y ante la apertura comercial (textil, hule y azúcar, en 1992 hubo una gran huelga en la rama del algodón); el segundo conflicto laboral significativo fue el ligado a la reconversión industrial; obligando a las empresas a flexibilizar los contratos laborales y a despedir personal en áreas como la petrolera, siderurgia, minería, automotriz, metalmecánica, aseguradoras, bancos, cementeras, etc. (Ibíd.). En diversos sectores, las negociaciones entre empresarios y trabajadores han encontrado una salida conciliadora y decorosa para ambas partes, como es el caso de los telefonistas y los electricistas. Por su parte, los sindicatos de maestros son los que tuvieron más movilizaciones en esta década.

La Confederación de Trabajadores de México (CTM), que históricamente le dio una base amplia y sólida al gobierno, ejerciendo un control absoluto sobre la clase trabajadora y garantizando así cierta estabilidad a las empresas y a los diversos

modelos de desarrollo implementados por estos, ha perdido para esta época toda credibilidad, sobre todo al morir su máximo líder, Fidel Velásquez, sin que su nuevo dirigente tenga claro qué hacer. También, para este período, la CTM tuvo varias confrontaciones con otras organizaciones, tales como la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), con la Federación de Sindicatos de Bienes y Servicios, la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) y el Congreso del Trabajo (Campuzano, 1990).

Con esta desarticulación y pérdida de credibilidad, la CTM dejó de asegurar votos al PRI.<sup>35</sup> Desde la década de los años 30s ya había irrupciones obreras, pero éstas eran fácilmente apagadas por el poder del Estado, pues el corporativismo ejercido por éste ha sido muy fuerte. En el marco de decadencia sindical, la Coordinadora Intersindical Primero de Mayo, formada en 1995, no logró tomar la batuta del sindicalismo independiente; la confluencia de grupos e intereses diversos hizo que sus líderes no se pusieran de acuerdo, aunado esto a que uno de sus máximos representantes, como buen marxista, proclamaba la lucha de clases como la esencia de los sindicatos. Esto hizo imposible cualquier posibilidad de diálogo, llevando a la disolución de esta organización en 1999. Por su parte, la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), fundada en 1998, inició por primera vez la negociación con las cúpulas empresariales, sin la mediación del gobierno (Ibíd.). Este hecho inédito, marcó el nuevo rumbo del sindicalismo en México, que quizá logre con el tiempo la transición de los sindicatos como actores políticos marginales a una presencia más preponderante y activa de estos en la vida política de México.

Asociaciones Empresariales. Algunas de las asociaciones empresariales más importantes de México son: Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Cámara Nacional de Comercio (CANACO), Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA), Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC), Asociación de Hoteles y Moteles (AHM), etc. Con el compromiso de mejorar las condiciones de la economía de México, en 1995, la COPARMEX y la CTM iniciaron negociaciones buscando aumentar la competitividad de las empresas y mejorar las relaciones obrero-patronales; iniciaron un pacto de buena fe y con un matiz

---

<sup>35</sup> Tradicionalmente la CTM se ha sido considerada un apéndice de PRI.

más humano nunca imaginado; buscando inculcar en la nueva cultura laboral valores como la lealtad, la justicia, la veracidad, la responsabilidad, equidad, diálogo, concertación en las relaciones laborales y como eje central, por supuesto, *el trabajador* (Garrido y Puga, 1990). Pero desafortunadamente, y como siempre, buscando frenar la inflación a costa de los salarios de los trabajadores, deprimiendo aún más el salario real. Así, los 90s marcan una nueva relación obrero-patronal basada en la productividad del trabajador.

Otras organizaciones. Con el paso del tiempo, las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) han jugado un importante papel en la defensa de los derechos de los ciudadanos y en el avance hacia la democracia, México por supuesto no es la excepción; la incapacidad del gobierno, y de los partidos políticos en general, para dar respuesta a las demandas más sentidas de la sociedad, ha provocado que los ciudadanos sientan la necesidad de organizarse y luchar por un mundo mejor. Tras el fraude electoral de San Luis Potosí en 1991, se creó el Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD), realizando una serie de movilizaciones. Meses después, Andrés Manuel López Obrador encabezó una marcha reclamando respeto a la legalidad de los perredistas, sucesivamente se fueron dando una serie de movimientos, todos ellos encaminados a la defensa del voto y en pro de procesos electorales más transparentes.

En los años posteriores a los 90s, se creó Convergencia de Organismos Civiles (CONVERGENCIA), esta organización logró frenar algunas propuestas que iban en detrimento del desarrollo de las ONGs, como la que consideraba gravarlas como si fueran empresas comerciales. Igualmente el Foro de Apoyo Mutuo (FAM) dio la batalla para frenar el proyecto de gobierno de Oaxaca, de gravar el 10% de los ingresos de las ONGs provenientes del exterior, además de elaborar el proyecto de ley para fomentar la creación de ONGs (gea).

Para 1994, se tenían registradas 1,325 ONGs, tales como: Alianza Cívica (A.C.), Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD), Coordinadora Civil por la Paz (CONPAZ), Espacio Civil para la Paz (ESPAZ), Frente por el Derecho a la Alimentación (FDA), Red Nacional de Organizaciones Civiles de Derechos Humanos (se crearon varias organizaciones pro-derechos humanos, principalmente en el Estado

de México), etc. Además fue posible la creación del “cinturón de la paz” en San Cristóbal de las Casas, la articulación de la Alianza Cívica en 1994, la consulta nacional por la paz y el referéndum por la libertad en 1995 (Ibíd.). En ese mismo año, se creó la Red Mexicana de Acción frente al libre Comercio.

Las organizaciones son diversas y las hay de todo tipo, en temas como: vivienda, derechos humanos, mujeres, indígenas, refugiados, ecologistas, entre otras. Todas ellas constituyen lo que se ha denominado el *Tercer Sector*, el cual se muestra como una vía prometedora y esperanzadora ante la ineficiencia del Estado y la rapacidad del mercado; podrían ser la alternativa que nos libere del darwinismo social y nos lleve a una sociedad más equitativa y democrática. Podemos concluir que las ONGs prometen ser una opción de presión ante gobiernos autoritarios, absolutistas y corruptos, y una alternativa para alcanzar una verdadera democracia.

### ***2.1.3.2. La Reforma de Salinas***

Con respecto a la Reforma del Estado llevada a cabo por Salinas de Gortari, podemos mencionar que la reforma implementada por Miguel de la Madrid -donde se marca una clara ruptura con el populismo de los gobiernos anteriores y la nueva inserción al mercado global- sentó las bases de la Reforma implementada por Salinas, la cual se caracteriza por su rapidez, resultados alcanzados y cambios introducidos. La reforma económica, central en este periodo, produjo tres grandes transformaciones: recorte drástico del gasto público, liberalización e inserción mundial mediante el TLC y un desmantelamiento progresivo del aparato estatal, la privatización de empresas y la desregulación. De las 466 para estatales que había en 1988, para 1994 sólo quedaban 217.<sup>36</sup>

La Reforma del Estado impulsada por Carlos Salinas de Gortari, tuvo como propósito insertar a México dentro de los bloques económicos constituidos y llevar al país a una profunda liberalización económica. En esta tesitura, la globalización es entendida como

---

<sup>36</sup>La contribución real de la privatización al saneamiento de las finanzas públicas fue imperceptible: 1) se vendieron empresas económicamente sanas, que operaban con números negros y que no representaban una carga para el fisco; 2) porque en su mayoría se vendieron a precios bajos para el beneficio de los empresarios privados, muchos de ellos saca-dólares; 3) porque los ingresos generados de su venta representaron una pequeñísima parte del déficit fiscal. El problema primordial de la privatización mexicana estriba en que no incide en el fomento de la inversión privada; al contrario la transferencia de activos y rentas del sector público al sector privado, se ha realizado para favorecer y colocar grupos oligopólicos y magnates mexicanos en las listas de los más ricos del mundo, (Sánchez, 1998: 126).

la razón esencial para llevar a cabo la Reforma del Estado, donde esta última es concebida, como una estrategia para redefinir el papel del Estado frente a los cambios mundiales. La reforma económica de Salinas utilizó las siguientes políticas: programas de estabilización (1983-1991), la reforma financiera, la reforma fiscal, la renegociación de la deuda externa, el programa de apertura comercial, la inversión extranjera y la privatización de las empresa públicas.

Dentro de las implicaciones económicas de la Reforma del Estado, encontramos tres específicas. En primer lugar, un recorte drástico del gasto público, es decir una disminución significativa del gasto estatal tanto en la inversión como en el gasto corriente. Una segunda línea se refiere al proceso de liberalización e inserción mundial a través del Tratado de Libre Comercio la apertura comercial y algunos tratados con países de América del Sur y Centroamérica. En tercer lugar, tiene que ver con el desmantelamiento progresivo del área estatal de la economía, en concreto con las liquidaciones y venta de las empresas públicas (Sánchez, 1998:145).

Con respecto a los programas de estabilización, podemos recapitular que como respuesta a la crisis de 1982, Miguel de la Madrid estableció el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE); años más tarde, el terremoto de 1985 y la caída de los precios internacionales del petróleo, mermaron los ingresos del sector público. A finales de 1987, el desplome de la Bolsa Mexicana de Valores y la inercia inflacionaria derivada de ésta, terminaron en una devaluación, generándose una hiperinflación. Resultado de lo anterior, en diciembre de 1987, el Presidente de la República y los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial, suscribieron el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que después transitó al Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), implementado posteriormente por Salinas de Gortari. Por primera vez, en 1993, el Pacto Económico para la Competitividad y el Empleo (PECE)<sup>37</sup> contempló que el aumento salarial para 1994 fuera igual a la inflación esperada en ese año, más el aumento que tuviera la productividad de 1993.

A partir de enero de 1994, por instrucciones de la Secretaría del Trabajo, se exigió a las empresas que firmaban contratos colectivos o que revisaban salarios, establecieran convenios de productividad, logrando así un aumento considerable de los convenios, la mayoría de ellos encabezados por la CTM. Con el enfoque de la

---

<sup>37</sup>Los PECE se habían estado implementado desde años atrás con el objetivo de frenar la inflación galopante que había tenido el gobierno de Miguel de la Madrid, llegando hasta 157% en 1987.

productividad, la década de los 90s marcó el inicio de una nueva cultura laboral en México.

Las principales reformas financieras aplicada entre 1983 y 1991 se realizaron en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la Ley General de Instituciones de Seguros, la Federal de Instituciones de Fianzas, la General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, la del Mercado de Valores y la General de Sociedades de Inversión. Con esta reforma se buscó fundamentalmente la liberalización e innovación financiera, modificar la legislación financiera, privatización de los bancos comerciales y dotar de autonomía al Banco Central frente al Estado.

En el ámbito fiscal se sustituyó un gran número de impuestos sobre la producción y las ventas, por un impuesto sobre ingresos mercantiles únicos, además de la creación de un Registro Nacional de Contribuyentes y el nuevo enfoque del Impuesto sobre la Renta. La tasa de impuesto a las empresas se redujo de 42 a 35%, mientras que la tasa impositiva máxima, pagada por los individuos, bajó de 50 a 35%; de este modo, la agricultura, la pesca, la silvicultura, la ganadería, el transporte de carga y de pasajeros, bancos e industria editorial, se establecen con contribuciones muy reducidas. El régimen de las pequeñas empresas es sustituido por un régimen simplificado, el 10% de los contribuyentes está sujeto a una auditoría aleatoria, del cual, 5% corresponde administrar el Gobierno Federal y el resto al gobierno local, el número de procesados por delitos fiscales ha aumentado enormemente. Entre 1989 y 1991 los ingresos fiscales no petroleros se han incrementad derivados del Impuesto sobre la Renta (Ibíd.).

Entre 1980 y 1982 el saldo de la deuda externa pública pasó de 20.9 a 29.8% del PIB<sup>38</sup>, de tal manera que en diciembre de 1982 la Secretaría de Hacienda solicitó a los acreedores de la banca comercial de México una moratoria de tres meses para los pagos del principal, acumulándose un retraso de 8 mil millones y otro de 14 mil millones, que se acumularían en los próximos tres años. En la renegociación de la deuda se consideraron los siguientes aspectos: recalendarización de todos los pagos vencidos o

---

<sup>38</sup>En 1976 terminó un periodo de 22 años de paridad fija con el dólar, y por primera vez, tanto el nivel de deuda pública externa pendiente de pago (21 millones de dólares contra 6, 800 millones de dólares en 1972), como el tamaño del déficit presupuestal (10 del PIB contra 2.5% en promedio de los 20 años anteriores) plantearon algunas interrogantes sobre la política de desarrollo en México. Sin embargo, el programa de ajuste de 1977, que recibió el apoyo de un convenio del Fondo Monetario Internacional (FMI), alcanzó la meta inmediata de estabilizar el uso del financiamiento externo, pero no consideró las cuestiones más profundas a largo plazo (Sánchez, 1998: 118).

por vencer, del 23 de agosto de 1982 al 31 de diciembre de 1984, un financiamiento adicional canalizado mediante un convenio del Fondo Monetario Internacional y la concertación de un préstamo solicitado con más de 500 bancos, por un monto de 5 mil millones de dólares y la restauración de la deuda externa privada por un monto cerca de los 12 mil millones de dólares.

Era evidente que el servicio de la deuda no permitiría recuperar el crecimiento económico, por tal motivo, uno de los objetivos fundamentales de Salinas fue reducir las transferencias netas de recursos al exterior hasta ubicarlas alrededor de 2% del PIB, para lo cual inició una serie de negociaciones con los diferentes acreedores, logrando los siguientes resultados: disminución del saldo económico total con respecto al PIB de 61%, el promedio de 1982-1989, a 39% en 1990; la parte de ingresos en cuenta corriente de la balanza de pagos, que se destina al pago del servicio de la deuda, disminuyó de 82%, durante 1982-1988, a 37%, en 1991, y la proporción del pago de intereses también se redujo de 46.7 %, en el mismo periodo, a 35% en 1990 (Ibíd.).

En política de comercio exterior, en 1985 México suprimió unilateralmente los permisos previos de importación sobre casi el 80% de las fracciones arancelarias para gradualmente disminuir las restantes, en 1986 ingresó al GATT. En 1987 se firmó el PSE, el cual acentuó el proceso de apertura comercial; el arancel más alto pasó de 100% a 20%, el número de artículos sujetos a restricciones cualitativas pasó de mil 200 a 325. A finales de 1991, menos del valor total de las importaciones estuvo sujeto a permisos de importación<sup>39</sup>. En 1990 iniciaron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, que entró en función a partir de enero de 1994, también se firmaron acuerdos con la Unión Europea, la Cuenca del Pacífico y países del Centro y Sudamérica.

Con respecto a la inversión extranjera, en 1944 se había establecido por decreto presidencial, que las empresas debían contar con un mínimo de 51% de propiedad mexicana, en 1972 la Ley para Promover la Inversión Extranjera permitió cierta discrecionalidad en la aplicación de la norma. Para 1989, los inversionistas extranjeros ya tenían la posibilidad de establecer nuevos negocios con 100% de propiedad en actividades económicas llamadas *no restringidas*.

---

<sup>39</sup>La apertura comercial trajo consigo algunos efectos negativos. En 1987, el país tenía un superávit comercial de 7 mil 190 millones de dólares. En 1991 se alcanzó un déficit comercial de 11 mil 320 millones de dólares y un déficit en cuenta corriente de 13 mil 788 millones de dólares. Para 1992, había un déficit comercial cercano a 20 mil millones de dólares. (Sánchez, 1998: 122).

En el terreno de lo político, el mandato de Salinas estuvo marcado por la ilegitimidad de su elección, los resultados de esas elecciones lo obligaron a hacer cambios en los procesos electorales. El PRI también se vio inmerso en este proceso de cambio, planteando las siguientes propuestas: la democratización del proceso interno de selección de dirigentes partidarios y de candidatos a puestos de representación popular; el reconocimiento de las corrientes existentes al interior de la organización que hicieran posible tanto su expresión, como su participación en la acción política y la dirección del partido; clarificar el origen de los recursos de la organización y establecer un manejo transparente de su utilización; descentralizar la toma de decisiones y la organización del PRI con libertad para los miembros de los estados y municipios, frente a las autoridades locales y la dirección centralizada; promover una nueva cultura política para la cual se hace necesaria la creación de una escuela de cuadros, y finalmente; la constitución de un órgano colegiado de deliberación permanente, que recoja la diversidad regional y de posiciones para la dirección ideológica y la conducción política del partido (Ibíd.). Dentro de la reforma política, está la reforma del Distrito Federal, la cual es una clara muestra de la descentralización en la toma de decisiones y de participación ciudadana.

En lo social hubo una recuperación con respecto al mandato anterior, pues el 2 de diciembre de 1988 inició el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el gasto social pasó del 33% del presupuesto federal, en 1988, a 51% en 1992; los recursos destinados a Solidaridad pasaron de 2.31 billones en 1989, a 10.86 billones en 1992. El gasto de Solidaridad representó en ese mismo año el 7.78% de los recursos que el gobierno mexicano destinó al desarrollo social, y el 44.77% del total de la inversión física del sector. Para Sánchez los resultados más relevantes de este programa fueron: la integración de 13 millones de habitantes, que no contaban con energía eléctrica; que se proporcionó agua potable a 11 millones más de usuarios; el alcantarillado benefició a 8.5 millones de personas que carecían de él; se pavimentaron 3 mil 200 kilómetro de calles y avenidas; se entregaron más de 1 millón 500 mil escrituras de vivienda; la cobertura de salud se amplió, incorporando a 7.5 millones de mexicanos que antes no recibían atención médica; más de 70 mil escuelas fueron reparadas y equipadas; se otorgaron 550 mil becas a jóvenes pasantes que realizaron su servicio social en proyectos de desarrollo comunitario. “Niños en Solidaridad” canalizó 500 mil becas para la continuación de su educación primaria y los Fondos Municipales de Solidaridad ampliaron su cobertura a 2095 ayuntamientos, en 1992 (Ibíd.).

Con el PRONASOL, Salinas logró la legitimización que no obtuvo en las urnas, la figura presidencial se fortaleció, se acentuó la centralización política y administrativa, y se logró la estabilidad social. También en lo social destacan la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), las modificaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).

En lo administrativo destaca la desaparición de la Secretaría de Programación y presupuesto (SPP), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y el surgimiento de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual asumió las funciones de protección ecológica, desarrollo urbano, desarrollo regional y el Programa Nacional de Solidaridad. La Secretaría de Educación Pública (SEP) absorbió los centros de investigación, así como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Por su parte, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, redimensionaron su estructura funcional. Para el sector agrario mexicano se creó la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario y el Registro Agrario Nacional, se reformó el artículo 27 de la Constitución generándose una nueva relación entre el campo y el capital.

En el ámbito constitucional, las reformas más importantes fueron: las relativas al sistema electoral, la reprivatización bancaria y autonomía del Banco de México, los derechos humanos, la educación, la propiedad rural, los estatutos de las iglesias, los derechos de los indígenas y la lucha contra el narcotráfico.

## ***2.2. Federalismo en México***

Para Órnelas (2008), el federalismo constitucional mexicano es un cúmulo de normas que se contradicen entre sí y encierran dosis de ambigüedad que hacen que el gobierno central represente un papel de primer orden y los mandatos locales se subordinen a las instrucciones del centro, a pesar de la soberanía de los estados. Para este autor, el arreglo constitucional en México es barroco, ya que en él cabe todo, lo mismo evoca al centralismo político que a la participación ciudadana. Por ejemplo: en el artículo 39 constitucional se afirma que la soberanía reside en el pueblo, pero en el artículo 40 dicha soberanía le pertenece a los municipios.

No es hasta finales del siglo XX que el presidencialismo muestra visos de cambio, los cuales se han manifestado a través de diversos mecanismos de coordinación intergubernamental, pero fundamentalmente de carácter político administrativo y de orden económico-financiero. El primero, busca evitar la fuerte concentración de funciones a cargo de la Administración Pública Federal, y tiene su fundamento constitucional en las facultades concurrentes entre los órdenes de Gobierno Federal y estatal, tal es el caso de los servicios de salud, educación, asentamientos humanos, cultura política, registro nacional de población, prevención y readaptación social, protección civil, asuntos religiosos, documentos y archivos municipales y servicios migratorios. Con respecto a la coordinación económica financiera, ésta se vincula al papel que cubre el Estado Mexicano, en cuanto a la redistribución de la riqueza social y de rectoría económica y política fiscal (Herrera y Covarrubias, 2003), esta última considerada de las más delicadas.

Otro aspecto, que también tiende a fortalecer al federalismo mexicano, es la presencia de una sociedad más plural y abierta y una vida local más participativa; en los últimos años el desarrollo económico se ha asociado con el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales, con la descentralización y con la apertura democrática. Se transita de una separación tajante entre Federación y estado a un sistema de cooperación, de interdependencia y colaboración entre la Federación y los estados. De tal manera, que uno de los ejes principales de las reformas del Estado, denominadas Nuevo Federalismo, con Zedillo, y Auténtico Federalismo, con Fox, son la nueva relación entre la Federación, los estados y los municipios, así como el fortalecimiento de los niveles sub-federales de gobierno. De esta forma, el federalismo busca, entre otras cosas, fortalecer la democracia, hacer a los gobiernos más responsables frente a la ciudadanía, y lograr una mejor asignación de los recursos públicos. Por lo cual, la agenda pública y económica, relacionada con el federalismo, está estructurada actualmente en torno a dos grandes opciones (Ibíd.): una consiste en la descentralización de algunas funciones y sobre todo de una porción de los ingresos, y la otra se refiere a la necesidad y conveniencia de una mayor capacidad de decisión y financiamiento para las autoridades locales.

Con la finalidad de que los municipios y los estados concurren en la formación de la voluntad política nacional y de las tareas gubernamentales de la República, se instituye el federalismo cooperativo e interdependiente, como fórmula política, orgánica y funcional, a fin de que las administraciones públicas de la Federación, de los estados y de los municipios, puedan actuar cooperativa e interdependientemente en una serie de programas de Gobierno Federal. Este federalismo cooperativo e interdependiente tiene el propósito de mantener el equilibrio entre la centralización indispensable y la descentralización necesaria de la Administración Pública Federal. Obliga a la Federación, a los estados y a los municipios, a actuar bajo el principio de fidelidad federal, que se traduce en la voluntad de mantener unas amistosas relaciones federales entre ellos, y de asumir con fidelidad federal los compromisos contraídos entre ellos, con un ánimo y una actitud constructiva de colaboración en sus relaciones federales. Es decir, que la Federación, los estados y los municipios se deban entre sí y al conjunto de fidelidad federal que los obliga a cumplir sus obligaciones constitucionales y hacer valer sus derechos (Moreno, 2009:142).

A nivel de relaciones entre el Gobierno Federal y los municipios, según Victoria E. Rodríguez (en Moreno, 2009) el federalismo aún no ha alcanzado el desarrollo deseable y señala que, aunque la Constitución y los códigos legales de México hacen hincapié en el municipio libre y su autonomía, en lo que se refiere a sus propios asuntos, el sistema político -tan centralista- ha impedido tradicionalmente que los municipios ejerzan la libertad y la independencia que les prometiera la constitución, enfatizando que, no puede refutarse la percepción generalizada de la aplastante centralización del sistema político mexicano, donde la estructura clientelista del sistema, se extiende desde el presidente a los niveles más bajos del gobierno municipal.

En cuanto al federalismo fiscal, para muchos políticos y académicos, difícilmente puede ser catalogado como tal, ya que el presidencialismo que se practica en nuestro país ha hecho frágiles, débiles y dependientes a los estados y municipios. Dada la enorme dependencia financiera de estos, con respecto al centro; están a merced de la discrecionalidad y las dadas del presidente, quien tradicionalmente ha distribuido los ingresos según sus caprichos y prioridades, por lo cual el sistema federal ha sido tachado de injusto.

Las transferencias financieras del Gobierno Federal a los estados, el grado de redistribución generada por el sistema de coordinación fiscal mexicano y las políticas

federales de inversión y gasto, no parecen seguir un criterio claro de justicia. Si bien existe una tendencia hacia la redistribución a favor de los estados más pobres, no hay una relación social, económica o política, que explique cabalmente la redistribución relativa entre los Estados. Esto es, si bien Oaxaca o Chiapas reciben, en términos de cargas fiscales, un tratamiento favorable, no resulta evidente por qué Michoacán, Puebla o Veracruz, que son estados bastante pobres, reciben una compensación menor que la de ellos. Si se quiere corregir el diseño actual del federalismo fiscal mexicano, por fuerza se tendrá que hacer explícito cuál es el criterio normativo de justicia al cual debe aspirar el pacto federal (Díaz, 2003: 47).

Para los constitucionalistas, el problema fundamental de México, radica en la división de competencias y facultades financieras entre los entes territoriales. El problema de la justicia del sistema se resolverá, en la medida en que se transite plenamente a la democracia o no haya más contradicciones en la jerarquía de normas positivas (Ibíd.), y la asignación de recursos, sea en base a reglas claras, objetivas y acorde a las necesidades reales de los diferentes niveles de gobierno, y no como tradicionalmente se hace, en base al poder político de los gobiernos y discrecionalidad de la Federación.

De los problemas y logros que han alcanzado las políticas descentralizadoras, en los llamados procesos de federalización, destacan los siguientes aspectos: las dificultades en la definición de áreas de competencia entre instancias gubernamentales y los nuevos espacios de conflicto derivados de las modificaciones al artículo 115 constitucional; las facultades con que se presenta la concurrencia de niveles gubernamentales en políticas como las de educación y salud; los problemas entre las instancias que participan en la planeación nacional; el papel de los Comités de Planeación y Desarrollo (COPLADEZ); el control de uso de recursos y resultados; las jurisdicciones en materia de tenencia de la tierra y asentamientos humanos; las competencias fiscales; la posibilidad de instaurar nuevas formas de relación hacendaria, y los mecanismos que se han explorado como opciones innovadoras para facilitar la relación entre niveles o esferas de gobierno (Cabrero y García, 2001).

También cabe señalar que en las reformas hechas en 1999 al artículo 115, se formaliza el carácter de gobierno de los municipios o ayuntamientos. Además, en dichas reformas se les añaden nuevas facultades y atribuciones, como la asociación entre dos o más municipios de una o más entidades federativas, o que podrán actualizar el valor de los

predios de su jurisdicción con las consecuencias financieras que de ello se desprende, así como cobrar impuesto predial a organismos descentralizados asentados en su territorio, etc. Todos estos aspectos no sólo fortalecen a los municipios, sino que además generan un nuevo estilo de Relaciones Intergubernamentales (RIG).

La imposibilidad para el municipio de legislar, y su dependencia de acuerdo a otros artículos constitucionales del gobierno estatal, frecuentemente hacen pensar en un federalismo dual. Tan es así, que los gobiernos estatales insisten en la obligación por parte de la Federación de establecer colaboración y mandatos con los municipios, sólo a través de los gobiernos estatales (Ibíd.).

El gran marco del federalismo, el protagonismo creciente de la sociedad civil, las transformaciones del régimen político, el desgaste del tradicional presidencialismo mexicano, la emergencia de nuevas fuerzas políticas, el redimensionamiento de los sectores públicos, privado y social, son algunos de los aspectos que impactan profundamente las relaciones entre los órdenes de Gobierno Federal, Estatal y Municipal, así como las relaciones de éstos con la sociedad civil en su conjunto, con la sociedad y grupos regionales, y con la comunidad local. No es casual entonces, que los asuntos públicos sean compartidos y atendidos de manera ascendentes, tanto por instancias, dependencias y entidades del Gobierno Federal, por los gobiernos de las entidades federativas, y por los gobiernos municipales, así como por organizaciones sociales (Moreno, 2009).

Bajo este nuevo contexto, las relaciones intergubernamentales han encontrado otros cauces, el viejo esquema centralizado del Gobierno Federal tiende a desaparecer, dando origen a un escenario donde los estados, y particularmente los municipios y la sociedad, definen el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas. Desde esta óptica, las políticas se convierten en el factor que une a los diferentes niveles de gobierno, fortalecen el federalismo, generan un desarrollo más integral y por lo tanto, RIG más acordes a los nuevos tiempos. De esta forma, se transita de un federalismo de ficción a un verdadero federalismo.

### ***2.2.1. Controversias Constitucionales***

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta el federalismo mexicano, es la clarificación de jurisdicción, ingresos, facultades, atribuciones y competencias de todos y cada uno de los entes territoriales, que conforman la República Mexicana, lo que ha dado origen a una serie de controversias constitucionales y clarificar de esta forma, a que orden de gobierno compete tal o cual aspecto.

Algunas de las controversias constitucionales en las que está implicado el orden federal son: la Federación contra un estado; el Distrito Federal contra un municipio u otro estado; un estado contra otro o contra un municipio de otro estado; los municipios de diversos estados. La controversia más común es entre un estado y uno de sus municipios y que aunque no compete al orden federal, este se ve directamente implicado por la participación de la Suprema Corte de Justicia, que es un órgano federal y que a su vez no actúa como un órgano federal, sino como un órgano constitucional.

En cuanto a las controversias interpuestas por los municipios hacia el Gobierno Federal o hacia los estados, las más comunes son: falta de competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de un estado para conocer las controversias entre los ciudadanos y la Administración Pública Municipal, criterios, fórmulas, condiciones de asignación, retención y entrega de recursos provenientes de los ramos 26 (más tarde 33), del presupuesto de egresos de la Federación; creación de Coordinaciones de Desarrollo Regional; creación del Instituto Estatal de Desarrollo Municipal; creación de Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material; presentación de declaración patrimonial de los servidores públicos municipales ante órganos del gobierno estatal, así como, el financiamiento de responsabilidades de los primeros por los segundos; aprobación de los presupuestos municipales por el Congreso del Estado, incluyendo salarios de los servidores públicos municipales; designación de jefes superiores de la policía municipal por el gobernador del estado; leyes de ingreso que no prevén el cobro y disfrute de ciertos derechos o contribuciones a los municipios; revocación del mandato del presidente municipal por el Congreso; imposición del presidente municipal sustituto, etc.

Sólo en contadas ocasiones la Suprema Corte ha dado la razón total o parcial al municipio demandante. En la mayoría de los casos no ha sido la Suprema Corte de Justicia la que ha decidido conceder la razón a los municipios, sino la redacción misma

del artículo 115 constitucional, que a la vez que les garantiza ciertos ámbitos de autonomía, confiere también facultades de control a las autoridades estatales en dichos ámbitos. Sin embargo, donde ha habido varias opciones de interpretación, las que se reflejan claramente en la existencia de votos particulares, la Suprema Corte parece inclinarse por reconocer las facultades de control de las autoridades estatales antes que ampliar, por la vía de la interpretación, al ámbito autónomo de los municipios. Los ayuntamientos tampoco han tenido éxito en las numerosas controversias interpuestas tanto contra la Federación, como contra los gobiernos estatales, que se refieren a las fuentes de ingresos de los municipios (Fix-Fierro, 2003:181 y 183).

La mayoría de las controversias constitucionales son interpuestas por los ayuntamientos contra el legislativo y el ejecutivo estatales, sus reclamaciones por lo general son por la falta de entrega de recursos a los municipios, la creación de autoridades que invaden la esfera de competencia municipal, la falta de atención de las autoridades estatales a sus demandas e incluso la destitución de sus integrantes (Fix-Fierro, 2003). Otra de las importantes controversias se refiere a los actos de autoridad del estado, encaminados a destituir o sustituir a los miembros de los ayuntamientos, incluyendo el dictado de aprehensión contra ellos.

Entre 1917 y diciembre de 1994, las controversias constitucionales tuvieron una importancia bastante escasa en nuestro ordenamiento constitucional; en tal periodo apenas fueron promovidas 55. Sin embargo, en la medida que el pluralismo político avanza y que no todos los conflictos políticos pueden resolverse por la autoridad de las instancias establecidas, ni por la negociación u otros medios de lucha política, se abre espacio para la intervención de un árbitro imparcial (Ibíd.). Las reformas constitucionales de 1994 y 1996 tienden a atribuir a la Suprema Corte el papel de árbitro en los conflictos entre actores políticos (mayoría y minoría) o entre órganos y entidades de los distintos niveles de gobierno, que tengan trascendencia más amplia a nivel mundial, hacia la constitucionalización y la judicialización de la política.

### ***2.2.2. Competencias Municipales***

La experiencia muestra que mientras la administración central suele dar prioridad al control de los grandes equilibrios macroeconómicos (inflación, déficit público, tasas de interés, devaluaciones, balanza de pagos (...)), las administraciones sub-nacionales suelen atender más eficientemente los problemas existentes en el nivel

microeconómico centrados en las transformaciones productivas y empresariales, y la generación de empleos en cada ámbito territorial. De esta forma, la parte sustancial del proceso de desarrollo de un país son las administraciones territoriales, las cuales son agentes importantes del mismo, y protagonistas activas en la formación de líneas sustantivas de política económica, que deja de ser un monopolio exclusivo de la administración central del Estado, es además llevada a cabo a través de un proceso de colaboración pública-privada, lo cual fortalece las relaciones de gobernabilidad en el territorio (Alburquerque y Dini, 2008:15).

Los gobiernos municipales deben promover, en primera instancia, aquellos servicios públicos que se congestionan al ser utilizados por una población menor en número a la población total del país. También, deben ser promovidos todos aquellos bienes y servicios públicos cuya producción sea susceptible de división, de modo que cada gobierno sub-nacional pueda promover la cantidad y calidad de servicios que demande su población (Gamboa, 2003).

Nuestro federalismo se ha caracterizado por no hacer una distribución expresa de competencias y potestades entre niveles de gobierno, sino que ha consagrado el principio de reserva señalado en el artículo 124 constitucional como regla general; es decir, que las atribuciones que no se otorgaron a los funcionarios federales, se entienden reservadas para los estados; sin embargo, las atribuciones otorgadas a los funcionarios federales, no siempre son claras, sino que hay que deducirlas de prohibiciones o limitaciones a las entidades federativas, o bien de atribuciones implícitas en otras que se establecen en forma expresa (Zarzosa Escobedo en Herrera y Covarrubias, 2003: 418).

La experiencia mexicana contemporánea revela una fuerte debilidad de los gobiernos municipales, cuya breve duración -de sólo tres años, sin posibilidad de reelección inmediata- impide la consolidación de equipos eficaces de gobierno. La fugacidad de los gobiernos municipales obstaculiza el desarrollo de un servicio civil de carrera; otro factor a considerar son la existencia de cientos de municipios rurales con poblaciones minúsculas y empobrecidas, su dependencia fiscal casi absoluta de los otros ámbitos de gobierno y su debilidad frente a los poderes de facto locales (Herrera y Covarrubias, 2003).

El fortalecimiento de los gobiernos municipales es una tarea imprescindible en los procesos de descentralización. En los últimos años, los gobiernos locales no sólo han

sido protagonistas de la transición democrática, sino que han sido espacios organizados, donde se han generado nuevas formas de gobernabilidad que han contribuido a la solución de problemas públicos del desarrollo local. Han diversificado sus instrumentos de acción pública en los asuntos de la agenda local, y han asumido nuevas atribuciones que tradicionalmente no han sido de su competencia (Santos, 2008). De esta manera, el reconocimiento de los municipios como un nivel de gobierno (reforma constitucional, 1999), las transferencias federales (1995), la alternancia, la pluralidad política y el incremento de las demandas ciudadanas han marcado el nuevo rumbo de las políticas públicas, obligando a incrementar la coordinación intergubernamental, incorporar nuevos actores e innovar la gestión pública.

Uno de los principales factores, que limitan la autonomía de los municipios, es la carencia de fondos y fuentes propias de financiamiento. Es por eso que las últimas reformas promueven la descentralización de funciones recaudatorias hacia los estados y el aumento de las transferencias de fondos a los municipios; la Federación ya no mantiene la facultad exclusiva de gravar los servicios de hospedaje, la administración de algunos impuestos y la posibilidad de fijar tasas adicionales a la tenencia, ahora esto, son instrumentos que pueden aplicar los gobiernos locales. No obstante, también se obliga a los gobiernos municipales utilizar los fondos transferidos en rubros como: agua potable, drenaje y alcantarillado, electrificación, urbanización, etc., por lo que se considera, que los municipios no son totalmente autónomos, sino más bien dependen tanto de los gobiernos estatales como de la Federación.

Gutiérrez (2003) señala que muchos municipios ante la imposibilidad de obtener recursos para financiar sus inversiones a través de mecanismos propios, recurren al endeudamiento, por lo que los ingresos por deuda, representan una proporción cada vez mayor de los ingresos efectivos ordinarios de los estados y están siguiendo una tendencia ascendente, además dicha deuda parece estar relacionada con la inversión pública.

Sin embargo, el ritmo de crecimiento de la deuda es considerablemente mayor que la inversión, lo que indica, según el autor, que existe un enorme desequilibrio entre las funciones de gasto que ejercen los gobiernos estatales y sus fuentes de financiamiento, por lo cual se cuestiona la eficacia fiscal a este nivel de gobierno. Igualmente, Gamboa

(2003) comenta que falta mucha responsabilidad financiera en este nivel de gobierno, considera que se deben establecer límites que acoten el endeudamiento de los estados, y concluye que la deuda pública estatal no ha contribuido a un mayor desarrollo económico, entre otras razones, por la falta de responsabilidad fiscal de los estados. La responsabilidad fiscal en México es débil, los estados recaudan un mínimo de los recursos que gastan y están confiados en que la Federación los rescatará en caso de dificultades financieras, lo que ha generado un endeudamiento local excesivo. Por otro lado, dicho rescate es discrecional ya que depende de los arreglos políticos. Así pues, Gamboa concluye que lo que hace falta son mecanismos institucionales de rendición de cuentas y responsabilidad.

La redistribución de los recursos entre la Federación y las entidades federativas no obedece a criterios claros y estables, por el contrario, encubre graves riesgos para la estabilidad económica, como son el creciente y acelerado endeudamiento y la frecuente situación de déficit fiscal a este nivel de gobierno. Paradójicamente, la deuda y el déficit generan mayor inversión pública federal (Díaz y Martínez, 2003: 454).

### ***2.2.3. Relaciones Intergubernamentales***

El concepto y objeto de las relaciones intergubernamentales tiene particular importancia en los estados federales como México, donde el término empieza a generalizarse hasta la década de los setenta, cobrando mayor interés con la creación de los Comités Promotores de Desarrollo Económico (COPRODES). Uno de los factores, que ha impactado significativamente al modelo tradicional de las RIG, es el proceso de descentralización; exigiendo nuevos mecanismos de coordinación y cooperación entre los diversos niveles de gobierno e inclusive a las fuerzas políticas claramente existentes y la sociedad misma. El otro aspecto que también ha tenido una fuerte incidencia en las RIG, es el fortalecimiento municipal, siendo éste uno de los pilares claves en las últimas reformas del Estado.

La reforma del artículo 115 constitucional de 1983 buscó, entre otros objetivos, brindar mayor precisión a los servicios a cargo de los gobiernos y administraciones municipales, además de refrendar la facultad reglamentaria de los municipios, así como permitir a los municipios implementar sus propios mecanismos para allegarse de

recursos financieros. Bajo este esquema, el nuevo reto de las RIG es lograr un federalismo cooperativo e interdependiente (Moreno, 2009).

Las RIG vinculan de forma vertical al municipio, a este respecto el municipalista Ruiz Alanís (en Moreno, 2009) señala que también es urgente una vinculación horizontal entre los municipios, a lo que llama cooperación intermunicipal, este tipo de coordinación permitirá a los municipios enfrentar con mayor éxito problemas comunes como los de la contaminación ambiental, los derivados de la propia conurbación y servicios públicos.

Pero las RIG, no sólo tiene modificaciones por factores y procesos internos, también existen factores y condiciones externas que tienden a impactarlas, o a las cuales se tienen que ajustar los diferentes órdenes de gobierno o entes territoriales. Uno de estos procesos es la participación más dinámica de la sociedad civil. Ésta ha encontrado mayores cauces para hacerse presente, para exigir y reivindicar sus derechos, manifestar sus preferencias, etc., todo esto impacta las acciones de los gobiernos en todos sus niveles. En el ámbito de las RIG, aquellas decisiones que afectan más de un orden de política, gobierno y administración, generalmente no pueden ser tomadas a espaldas de la ciudadanía, de la opinión pública, ni mucho menos a la hora de la implementación y la evaluación de políticas. Además, la participación de la sociedad es un componente que le agrega calidad a la democracia; no es suficiente que los ciudadanos a través de su voto elijan a sus representantes, se requiere también su participación en elaboración de las políticas públicas, debemos transitar hacia una sociedad más abierta, más participativa y contestataria.

En México, se cuenta con una representación política regional expresada en el sistema de Cámaras (senadores y diputados en un sistema bicameral), pero en el funcionamiento cotidiano, la lógica de intereses locales se expresa con mayor claridad en las relaciones entre los gobiernos regionales (sub-nacionales), de los estados y municipios, con la Federación (particularmente el Poder Ejecutivo). Cabe señalar, que el tipo de relación entre unidades regionales y gobierno central no es generalizado ni homogéneo; se da preferentemente entre algunas unidades o agencias regionales y otras del gobierno central, y no necesariamente entre todas. Así, algunas secretarías incluyen en sus agendas un gran número de asuntos a tratar con los gobiernos locales (SHCP,

SEDESOL), contando con organismos y mecánicas *ad hoc* para ello. Además, la direccionalidad e intensidad que pueden imprimir a sus *acciones y vínculos* (¿quién determina qué hacer o decide el rumbo a tomar y con qué capacidad cuenta?) están en función de factores como el contexto político prevaleciente, la capacidad política y administrativa del gobierno sub-nacional, y por supuesto del grado de descentralización de la tarea o política pública específica: decisión, recursos, objetivos, etc. (Cabrero y García, 2001).

El caso mexicano se ha caracterizado por una muy débil funcionalidad del marco legal que regula las relaciones intergubernamentales, dado que, si bien constitucionalmente el pacto federal es relativamente equilibrado, en la práctica este pacto ha sido dominado por el nivel federal en detrimento de los sub-nacionales; justo en los años recientes comienza a recuperarse el valor del pacto federal constitucional. Por lo que se refiere a la capacidad de decisión de los componentes del sistema queda igualmente clara la subordinación de gobiernos sub-nacionales, debido a la centralización del sistema fiscal entre otros factores de carácter político (Ibíd.:20).

Bajo este escenario, podría decirse que de los diversos modelos de RIG que existen, el que mejor representa a México es el de autoridad inclusiva. En él, prevalece una dependencia casi total y una pauta de autoridad fundamentalmente jerárquica, de la administración local, estatal y municipal, respecto al gobierno y a la administración federal, y como consecuencia, una nula participación de la sociedad. En cuanto a los modelos de federalismo que señala Órnelas, el de México es un federalismo de ficción, ya que tradicionalmente se ha caracterizado por un fuerte presidencialismo y centralización de poder, el cual a penas a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI muestra visos de cambio.

No ha habido una nueva articulación de las instituciones, de modo que puedan operar de forma coherente con las nuevas condiciones políticas y económicas del país. Esta nueva articulación no es otra cosa que la que corresponde a un verdadero sistema federal en el que las partes integrantes cooperan y se limitan mutuamente, de un modo armónico que favorezca el desarrollo general (Díaz y Martínez, 2003: 467).

En los últimos años, los principales instrumentos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, que se han creado y que a su vez han fortalecido a las Relaciones Intergubernamentales, son según Moreno (2009):

*Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES).* A principios de los años setenta, se estableció por primera vez, en el Estado de Yucatán, un Comité Promotor del Desarrollo Económico, cuyo objetivo fundamental era lograr la concurrencia de los órdenes de gobierno y administración federal y estatal, así como de la sociedad, para alcanzar un mayor crecimiento y desarrollo económico. Poco a poco, se fueron ampliando estos Comités a otras entidades de la República y, ante una serie de recomendaciones, los COPRODES se transformaron en Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).

*Comités de Planeación para el Desarrollo (1981).* Estos nacen ante la inoperancia de los COPRODES, y con el objetivo de hacer más eficaz y eficiente la coordinación intergubernamental y dotar de mayor participación a los gobiernos estatales en la planeación del desarrollo económico y social.

*Sistema Nacional de Coordinación fiscal.* Desde los años setenta se proyecta el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), celebrándose una serie de convenios de coordinación fiscal entre la Federación y los estados, abarcando rubros relativos al impuesto sobre ingresos mercantiles y el impuesto sobre la renta, fortaleciéndose lo anterior con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal. Un aspecto importante del SNCF, es la búsqueda de mecanismos más racionales para el compartimento de los tres órdenes de gobierno, y una administración y organización con responsabilidad compartida. Por otro lado, y a través de la descentralización de los denominados Ramo 26 y 33, se ha buscado atenuar la fuerte centralización fiscal.

*Convenios únicos de coordinación (CUC, 1976).* Se concibe como un mecanismo de transferencia de recursos financieros a las administraciones estatales para ejecutar programas y obras con criterios y normas de operación establecidas y supervisadas por dependencias y entidades federales.

*Convenio único de desarrollo (CUD, 1983).* Estos se convirtieron en el instrumento central de la política de desarrollo regional del Gobierno Federal,

establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. El CUD se transformó en Convenio de Desarrollo Social (1992).

El estudio de las RIG, puede partir de un enfoque que privilegie los efectos de los nexos entre organizaciones gubernamentales, sus contenidos estructurales, los efectos de política pública o la participación y conducta de los participantes. Sin embargo, si pretendemos estudiar las Relaciones Intergubernamentales en el federalismo mexicano, es conveniente tener como punto de partida un escenario plagado de fenómenos político- administrativos particulares que inciden sobre la actuación de cada parte del aparato de estado y sobre los participantes al interior gobierno. Cabrero y García (2001) consideran que para el análisis de este contexto es pertinente retomar procesos tales como:

*La descentralización y su impacto en los gobiernos locales.* Las políticas de este tipo, emprendidas desde hace ya algunos años, han provocado una serie de efectos no deseados en los gobiernos locales. En opinión de algunos, el traslado de responsabilidades no ha estado acompañado del suficiente apoyo financiero, ni de la asesoría técnica y acondicionamiento institucional necesario. El aprendizaje y ajuste ha tenido sus costos, y ahora cabe preguntarse cuál será el futuro al que se enfrentarán los estados y municipios, y cuáles las salidas para aumentar sus capacidades de respuesta. Aunque al parecer existe un ánimo descentralizador en el nuevo gobierno, para los autores, las estrategias emergentes deberán tomar en cuenta la experiencia acumulada y crear acciones coordinadas, que sumen las potencialidades de las diferentes unidades de gobierno implicadas.

*El problema de las concurrencias y ámbitos de coordinación existentes en el caso mexicano.* A raíz de los cambios constitucionales, surge el reto de adecuar los marcos legales locales y de presionar para alcanzar una mejor definición de los espacios de acción, pero en el fondo prevalece la cuestión sobre los mejores criterios para ello; aunque la subsidiariedad parece una buena opción, aún es necesario discutir sus alcances en el caso mexicano y/o en políticas concretas. Para Cabrero y García es necesario insistir en la creación de mesas de discusión y deliberación entre niveles de gobierno por ámbito de política, estudiar los

resultados de las mesas de funcionarios fiscales y del Consejo Nacional de Salud, y proponer modalidades para mejorar estos espacios y crear similares en otros ámbitos de política.

*El papel de los gobiernos locales como agentes de desarrollo con vida propia.* En un contexto de competencia y globalización, los gobiernos locales deben observar y valorar sus potencialidades de desarrollo, creando alternativas viables y factibles para trazar su propio desarrollo.

*La competencia legal entre esferas, niveles o instancias gubernamentales y sus posibilidades de reforma.* Aun con la reforma al artículo 115 constitucional \_ o quizá por ella\_ los problemas de definición de competencia continúan, por lo que los autores se pregunta sí será necesaria una arquitectura diferente del gobierno y sus niveles (reforma del estado) o únicamente la mejora de los mecanismos de solución de controversias, así como; la creación de instrumentos para la conciliación de intereses.

*Los alcances y orientación de las reformas fiscales que inciden en las Relaciones Intergubernamentales.* Si bien el traslado de recursos del ramo 33 ha representado un logro para los municipios, todavía falta resolver los problemas de la generación de recursos propios y, sobretodo, un modelo de coordinación hacendaria capaz de crear incentivos de participación comprometida, un mayor esfuerzo fiscal local, un adecuado seguimiento de los recursos utilizados y la valoración de resultados.

*Los fenómenos de federalización nacionales y los de municipalización, impulsados en los gobiernos sub-nacionales.* En este aspecto, la pregunta central se dirige a la valoración de estas experiencias en sus pros y contras, para aprovechar este aprendizaje en la mejora futura de las políticas y, sobretodo en el trazo de los límites o alcances que podrán tener estos procesos.

*Los fenómenos de metropolización y convivencia entre municipios.* Los fenómenos de conurbación son cada día más comunes en nuestro país. En contraparte, son pocas las experiencias que tratan de recuperar una perspectiva

integral en la solución de los problemas comunes en los grandes asentamientos humanos; en el futuro deberán retomarse dichas experiencias y crear nuevas vías para otorgar respuestas a las demandas de infraestructura y de desarrollo en general. Este esfuerzo no debe apartarse de las perspectivas de largo plazo y debe construirse sobre el consenso ciudadano y con su participación.

*Las condiciones políticas y administrativas que surgen de la cohabitación entre partidos políticos, instalados en diferentes esferas de gobierno.* La convivencia entre gobiernos divididos, traslapados, yuxtapuestos o mezclados, es parte de la realidad nacional, y la manera en que estas circunstancias influyen a las RIG es muy diversa.

En un escenario de cambio, muchos de los antiguos acuerdos ya no funcionan, de hecho los equilibrios entre espacios de gobierno ya se encontraban en transformación desde hace algunos años. Pero ahora, para Cabrero y García es fundamental repensar cuáles serán las características de la organización del Estado, que resulten propicios para impulsar el desarrollo con base en un orden más equitativo de recursos y capacidades que respondan de mejor manera a las crecientes demandas ciudadanas. Aunque se trata de un primer paso, la apertura a visiones distintas con énfasis en algunos de los rasgos de las RIG puede facilitar la aproximación a propuestas de comprensión y cambio creativas. Posiblemente va quedando atrás la idea de entender al gobierno municipal como un nivel receptor de pocos recursos y espacios de decisión, y deberemos estudiarlo y entenderlo cada vez más como un agente activo del acuerdo intergubernamental, con capacidad emprendedora y con una acción pública propia que se articula con otros niveles de gobierno.

Nuestro país requiere nuevas formas de vinculación, más equilibradas, horizontales y plurales, que permitan una convivencia armónica entre todos los entes territoriales, independientemente del partido político que gobierne. En el federalismo, donde por naturaleza subsisten diferentes gobiernos con múltiples objetivos, el conflicto y la fricción entre ellos es la regla, el reparto de autoridad y de los recursos es una lucha por el poder, por lo que es común que surjan problemas de coordinación y concurrencia; la existencia de reglas y normas claras puede ayudar a resolver dichos problemas. Para un mejor funcionamiento de las RIG se requiere la creación de condiciones estructurales

que tienen que ver con la institucionalización de procesos y conductas, la mayor transparencia, la posibilidad de mejores controles sobre los resultados y la apertura al juicio ciudadano (*accountability*). Estos cambios contribuirían al surgimiento y consolidación de un nuevo tipo de RIG y de Gestión Intergubernamental (GIG) que permitirían cristalizar las potencialidades de un modelo federal y no hundirse en las trampas de procesos descentralizadores mal llevados y endebles en sus fundamentos políticos y administrativos (Cabrero y García, 2001).

México requiere instituciones fuertes, reglas muy claras y una distribución fiscal más equilibrada, además de gobernantes y cuerpos profesionales con una tradición muy abierta a la negociación y al acuerdo intergubernamental, las disputas partidistas, por ejemplo, se deben dirimir en la esfera política, y no interferir en el funcionamiento de políticas públicas intergubernamentales. Es menester crear mecanismos e instrumentos claros de comunicación y colaboración para evolucionar hacia un federalismo de tipo cooperativo y de funcionamiento administrativo más cercano, según Cabrero y García, al alemán. Este modelo permitiría, según ellos, enriquecer la vida intergubernamental, hacerla más intensa y dinámica con los consecuentes beneficios para la eficacia de las políticas públicas, además de fortalecer coordinadamente las capacidades de gestión de los tres niveles.

Por otra parte, los riesgos de profundizar los desequilibrios entre regiones, si bien siempre están presentes, en un federalismo dinámico, podrían mitigarse. Por el contrario, un modelo como el canadiense, seguramente profundizará en el corto plazo los desequilibrios regionales y los conflictos políticos partidistas, desde la dinámica intergubernamental. Es decir, lo intergubernamental será un foro más de disputas entre partidos, en detrimento de una acción gubernamental eficaz y coordinada (Ibíd.). Además, en este escenario, las controversias constitucionales serían el recurso cotidiano, con la consecuente parálisis que esto generaría en varios ámbitos de la política pública. Desafortunadamente, si observamos el escenario actual, parecería que es al segundo modelo de federalismo (canadiense) al que estamos apuntando; las controversias constitucionales crecen y se acumulan, los diferentes colores políticos marcan la lógica de las RIG, los actores políticos del nivel estatal y municipal insisten en conceptos de soberanía, autonomía, autosuficiencia en recursos y ámbitos de exclusividad.

Podemos imaginar que en pocos años habrá una dinámica de RIG paralizadas, ineficiencias fiscales en los tres niveles de gobierno e ineficacia de políticas públicas ante la falta de coordinación. Un reacomodo de las RIG de este tipo puede debilitar simultáneamente a todos los niveles de gobierno, no existe ninguna ley mecánica que garantice que el debilitamiento de un nivel de gobierno (en este caso el federal), automáticamente fortalezca a otro nivel de gobierno (Ibíd.), esto depende de muchos otros factores. Es un mito pensar que lo que pierde uno lo ganan otros, en estos procesos todos los niveles de gobierno y actores políticos pueden perder simultáneamente. Es por ello que el espíritu municipalista y descentralizador no debe convertirse en un revanchismo poco reflexivo. Es necesario luchar contra estos mitos, ¿hacia dónde debe evolucionar la nueva dinámica de las RIG que permita el fortalecimiento del municipio y lo integre a un nuevo tipo de presencia y una nueva forma de incidir en el desarrollo nacional y en la gobernabilidad? (Cabrero y García, 2001).

Por su parte, Guillen López (en Cabrero y García, 2001) agrupa los principales temas que tienen que ver con la relación de los gobiernos sub-nacionales y con los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, de la siguiente forma: (a) Con el poder legislativo: la creación o disolución de los gobiernos municipales, los modelos de organización seguidos por los ayuntamientos (por ejemplo la elección de autoridades auxiliares), el papel de control y vigilancia que juegan los congresos locales. (b) Con el poder ejecutivo: las formas de coordinación en la planeación del desarrollo, la prestación de servicios con la participación de diversos niveles, la colaboración en políticas específicas (salud, educación, planeación del territorio, uso de suelo). (c) Con el poder judicial: la relación entre los tribunales administrativos, electorales y de arbitraje, y las formas de nombramiento de jueces y autoridades. Puede apreciarse que es en el poder ejecutivo, donde se gesta la coordinación administrativa de los tres niveles de gobierno, por lo que el avance hacia RIG más armónicas y coordinadas depende, mucho, de la buena voluntad del presidente.

A manera de conclusión podemos señalar que en México, con la creación del Convenio Único Para el Desarrollo (CUD), se da un primer intento de coordinación para las relaciones intergubernamentales. Pero, es hasta con Zedillo que se crea una controversia constitucional como un mecanismo que permita clarificar y esclarecer las relaciones intergubernamentales. Por su parte, el gobierno de Fox impulsa un nuevo arreglo

subsidiario y solidario en las relaciones intergubernamentales; a través del *Programa Especial para el Auténtico Federalismo*, a través del cual se crea el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), a partir del cual se establece una relación directa entre la federación y los municipios.

### ***2.3. Descentralizar y Federalizar en México 1995-2006***

#### ***2.3.1. Política Descentralizadora de Ernesto Zedillo 1996-2000: Nuevo Federalismo***

##### ***2.3.1.1. 1994 un año gris***

La implementación del modelo económico neoliberal promovió la reconversión industrial de la planta productiva, se privatizaron miles de empresas y sobre todo, el gobierno dejó de atender varias áreas que tradicionalmente se asumían como prioritarias del Estado. Al paso del tiempo, este modelo acentuó la dependencia del exterior y la desarticulación de los sectores económicos, de las empresas y entre las regiones; también se descuidó el mercado interno orientando el aparato productivo hacia el exterior, la composición de productos importados en la producción de bienes aumentó, trasladando los beneficios del comercio hacia el exterior. De esta forma, el gobierno magnificó los beneficios del mercado, la liberalización comercial y las privatizaciones; pero todo esto, lejos de mejorar las condiciones socioeconómicas de los mexicanos, generó más marginación y desigualdad, y la fragmentación social se hizo más evidente. La producción ha ido en decremento, el salario real ha bajado, y por tanto, el ingreso de los campesinos y de los productores agrícolas también. Todos estos factores dieron origen a una serie de conflictos, que detonaron en el año de 1994, marcando el rumbo de las RIG. Enseguida haremos un pequeño análisis de los principales sucesos de esa época.

*Movimiento Zapatista.* México es el país más poblado de América Latina, y aproximadamente el 9% de su población es indígena. De este porcentaje, el 80% vive en los municipios y regiones de mayor marginación de todo el país (Alviso, 2003). Ante un escenario de este tipo, no es difícil explicar por qué el primero de enero de 1994 surgió el Movimiento Zapatista.

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) es el movimiento armado más importante de este periodo; surgido como un movimiento indígena, localizado en la

Selva Lacandona de Chiapas, y cuyo vocero era el Subcomandante Marcos.<sup>40</sup> Pero más que ser un movimiento indígena, ha sido una manifestación de la pobreza, la desigualdad y la marginación en la que viven miles de mexicanos, ante un gobierno que ha entregado las riquezas del país a una élite, que lejos de luchar por un México mejor, sólo busca su propio beneficio.

Es una organización política militar, que se hace llamar Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General (CCRI-CG) del EZLN, y está compuesto mayoritariamente por indígenas. Con este movimiento han interactuado fuerzas políticas y corrientes ideológicas de toda índole; los gobiernos, tanto federales como estatales, grupos de la clase dominantes, grupos de la Iglesia Católica -adscritos a la teología de la liberación, militantes de izquierda de las llamadas líneas de masas y militantes de las Fuerzas de Liberación Nacional (FLN), que es de donde surge el movimiento Zapatista (Ibíd.) y que a su vez es parte del movimiento campesino, formado desde 1960.

A pesar de que el movimiento se organizó desde varios años atrás, es hasta 1994 cuando decidió manifestarse públicamente, entonces surgió como una forma de protesta, no sólo ante el TLC, sino en contra de todo el modelo económico imperante. El 1 de enero de 1994 fueron tomadas las carreteras de las poblaciones de San Cristóbal de las Casas, Altamirano, las Margaritas, Ocosingo, Oxchuc, Huixtán y Chanal, proclamando democracia, libertad y justicia para todos los mexicanos. A este movimiento no le interesa tomar el poder y ascender al gobierno, sus principales demandas son tierra, salud, educación y dignificación para los indígenas, y aunque es un movimiento integrado mayoritariamente por indígenas, busca integrar a todos los mexicanos.

La guerrilla duró 12 días, la población civil pidió cese al fuego, y para febrero de 1994 iniciaron las negociaciones con el Gobierno Federal, luego de lo cual se creó la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), haciendo énfasis en los derechos de los indígenas. Pero cuando Colosio fue asesinado, este hecho se interpretó por los Zapatistas como una nueva provocación del gobierno, pues consideraban que Colosio era el candidato del cambio, para ellos era la esperanza de un México mejor, por lo que las relaciones entre Zapatistas y el Gobierno se volvieron a tensar.

---

<sup>40</sup> Identificado como Rafael Guillen Vicente

Después de que el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León inició su mandato, en febrero de 1995 ordenó a la Secretaría de Gobernación retomar el diálogo, pero al mismo tiempo indicó al Ejército Federal avanzar hacia la Selva y arrestar a los líderes del movimiento; esta acción, como era de esperar, fue considerada como una gran traición del gobierno hacia los Zapatistas, por lo que estos decidieron retirarse de las negociaciones (Ibíd.). Fue hasta 1996 cuando nuevamente se inició el diálogo y surge lo que se conoce como “*Los Acuerdos de San Andrés*”, en los cuales se plasman, constitucionalmente, los derechos y la cultura de los indígenas y su autonomía e identidad como mexicanos. Tras una serie de negociaciones y sin grandes logros para los zapatistas, avanzó el Gobierno de Zedillo.

En el año 2000, estando ya en la presidencia Vicente Fox, se retomó el diálogo, y el entonces Gobernador de Chiapas, Armando Albores Guillén, decidió liberar a los presos zapatistas, cerrando la prisión Cerro Hueco. Así los zapatistas salieron jubilosos a las calles, festejando su liberación. Con los años, el movimiento fue perdiendo fuerza y pasó al olvido; el 25 de noviembre del 2005 el EZLN, a través del Subcomandante Marcos, anunció la disolución del movimiento.

*Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)*. En el terreno internacional se dio la apertura *TLCAN*. Para noviembre de 1987 se firmó el Acuerdo Marco entre México y Estados Unidos. El 10 de junio de 1990, el presidente de Norteamérica, George H. W. Bush y Salinas de Gortari, entonces Presidente de México, anunciaron que iniciarían una serie de discusiones a fin de liberalizar el comercio entre los dos países. De esta forma, para el 5 de febrero de 1991, se oficializaron las relaciones, y del 7 al 10 de abril de ese año, se firmaron los primeros convenios. En junio se unió también Canadá, y el 4 de abril de 1991, se firmó el primer protocolo de colaboración en el terreno laboral.

En septiembre iniciaron las negociaciones de los tres países, por lo cual, el 7 de octubre, Jaime Serra Puche, Secretario de Comercio y Fomento Industrial de la Unión Internacional de Abogados, firmó oficialmente el TLCAN en San Antonio Texas y, el 17 de diciembre de ese año, los presidentes de cada uno de los países mencionados, firmaron el acuerdo; Canadá: Brian Mulroney; Estados Unidos: Georges Bush, y México: Carlos Salinas de Gortari, creándose así la zona de libre comercio entre países más grande del mundo, con una población superior a los 400 millones de

habitantes. Finalmente, el 1 de enero de 1994, entró en vigor el TLCAN. Se consideraba que éste tendría un impacto positivo en las políticas públicas y en el contexto político mexicano, sin embargo no ha sido así.

El Tratado, aparte de responder a una necesidad económica interna, también se asocia a la necesidad de competir frente a la creación de otros bloques, como es el de la Unión Europea y de Japón, con los tigres asiáticos; responde pues a una demanda de reacomodo geopolítico mundial.

Asesinatos. Por otro lado, el 23 de marzo de 1994 fue asesinado Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la presidencia, en el barrio Lomas Taurinas, de Tijuana, Baja California. Mucho se ha especulado sobre su muerte, se dice que fue una conspiración desde el Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari<sup>41</sup>, argumentándose que Colosio, en el discurso que pronunció en dicho lugar, había roto implícitamente con Salinas, y no daría continuidad al modelo económico impuesto desde Miguel de la Madrid y reforzado por éste. El 28 de septiembre de ese mismo año, también fue asesinado José Francisco Ruiz Massieu, ex cuñado de Salinas, quien era en ese momento Subsecretario de Gobernación. Meses después fue encarcelado Raúl Salinas De Gortari, hermano del entonces Presidente, acusado de ser el autor intelectual del homicidio de Ruiz Massieu. Estos asesinatos evidencian la inestabilidad socio-política de México, el cual Salinas quería mostrar como un país próspero y estable.

La devaluación del peso mexicano. Carlos Salinas de Gortari realizó una serie de medidas que lograron colocar a México como un ejemplo de país próspero, esta imagen favoreció en gran medida su entrada a la OCDE en 1994 y le dio legitimidad de facto<sup>42</sup>. Durante su mandato, y en pro de mantener el control absoluto de las variables macroeconómicas, financió parte del déficit público emitiendo deuda pública a través de los Tesobonos<sup>43</sup>, pero al iniciar 1994 se suscitaron una serie de escándalos, manifestaciones y estallidos sociales<sup>44</sup>, que generaron pánico en los tenedores de bonos, quienes ante una posible crisis, empezaron a vender, desencadenándose una fuerte fuga de capitales.

---

<sup>41</sup> Se detuvo a Mario Aburto Martínez como autor material del asesinato.

<sup>42</sup> La imagen que Salinas promovió de sí mismo y de México, no duró mucho, al grado que el ex presidente tuvo que permanecer fuera de México durante varios años.

<sup>43</sup> Bonos de la tesorería indexados al valor del tipo de cambio.

<sup>44</sup> Manifestaciones por la entrada en vigor del TLCAN, los asesinatos, el ejército Zapatistas, etc.

El Banco Central, pudiendo aumentar las tasas de interés para frenar la salida, optó por comprar deuda pública, contrayéndose aún más las reservas; las presiones para que el peso se devaluara llevaron a que el 20 de diciembre de ese mismo año se produjera lo que ha sido llamado *el error de diciembre*<sup>45</sup>. Ésta ha sido una de las devaluaciones más severas que ha registrado el peso mexicano, ya que en unas semanas pasó de \$3.4 a más de \$7, una pérdida de valor superior al 100%, por ello las reservas del Banco Central llegaron a su mínimo histórico. A punto del colapso financiero, Estados Unidos y Canadá abrieron una línea de crédito de 6 mil millones de dólares para México, y el Presidente de Estados Unidos (Bill Clinton) pese a que no obtuvo la autorización de su Parlamento, prestó mil millones de dólares; el Centro Internacional para Resolución de Disputas sobre Inversiones (ICSID), con sede en Suiza, aportó 10 mil millones de dólares (mmd); el FMI, por su parte, aportó 17 mmd, y así diversos apoyos llegaron.

El 21 de febrero de 1995, se firmó en Washington un plan de ayuda financiera, por medio del cual nuestro país se comprometió a pagar en garantía los ingresos de las exportaciones mexicanas de petróleo, dentro de una cuenta *Reserva Federal de Nueva York* (Banxico).

La devaluación provocó un fuerte impacto en todas las economías latinoamericanas, que en poco tiempo vieron disminuir sus flujos, generándose una fuerte crisis conocida como el *Efecto Tequila*. Al interior del país, además de que miles de empresas y familias, que habían contratado créditos con tasa variables, perdieron sus activos financieros, su casa y sus autos, en marzo se anunciaron una serie de medidas de austeridad, una de ellas fue frenar el aumento de los salarios, agravando aún más la condición de insolvencia de los mexicanos. Tiempo después, y ante la posibilidad de un colapso financiero, el gobierno hizo uso del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)<sup>46</sup> y absorbió la deuda ante los bancos. Mucho se ha especulado sobre este hecho, argumentos en contra, otros a favor, pero lo cierto es que este

---

<sup>45</sup>Salinas afirmó que Zedillo había cometido dos grandes errores que son los que desencadenaron esta devaluación tan severa, son: haber anunciado a los inversionistas la devaluación y la implementación del sistema de libre flotación de la moneda.

<sup>46</sup>El FOBAPROA fue creado por Salinas en 1990, ante la posibilidad de una crisis financiera que propiciara la insolvencia de los bancos por el incumplimiento de los deudores. El objetivo de este fondo era asumir las carteras vencidas y capitalizar a las instituciones financieras. En 1998 fue sustituido por el IPAB (Instituto para la Protección al Ahorro Bancario), se dice que el principal promotor de éste fue el PAN.

rescate ha costado mucho a los bolsillos del mexicano y de forma injusta, además, no benefició a las pequeñas empresas, ni a las familias que perdieron gran parte de su patrimonio en ese momento.

Contiendas electorales. Las elecciones de 1994, donde contendieron, entre otros, Diego Cervantes de Ceballos (PAN), Cuauhtémoc Cárdenas (PRD) y Ernesto Zedillo Ponce de León (PRI), son las primeras elecciones mexicanas altamente vigiladas y observadas por el resto del mundo, se alcanzó una participación de 35 millones de votantes (74% del total de la población), esto de alguna forma mostró el interés y el cambio de cultura política en el mexicano. En estas elecciones, el PRD (que obtuvo el 17%) perdió fuerza con respecto a la obtenida en las elecciones de 1988 y el PAN (29%) logra posicionarse como una segunda fuerza (Loaeza, 2000b).

Sin embargo, y a pesar de que se inicia otra etapa del sistema electoral mexicano con la presencia más activa de los partidos en los procesos electorales, no existe un verdadero partido de oposición, persisten profundas desigualdades sociales y nulas prácticas democráticas en la resolución de conflictos, 1994 es un año que pone de manifiesto dichos problemas y que el presidente Salinas quería mantener escondidos o no quería reconocer.

Las reformas de Salinas son más en el ámbito económico, en lo social y lo político solo realiza algunos matices, no hay una verdadera reforma democrática. La transición hacia un sistema multipartidista, no ha significado un cambio importante en la forma de hacer política, ni en el modelo económico existente, solo parece ser un cambio de imagen, no existe una verdadera oposición, sigue siendo la elite (un elite local, surgida y fortalecida con el nuevo modelo económico) quien dicta las reglas del juego, solo ha sido una rebelión de las elites (Loaeza, 2000a), pero es evidente que estas no permitirán que la izquierda llegue al poder y si lo hace será bajo sus reglas, el pueblo seguirá siendo un simple espectador y al cual se le hace creer que es el quién decide, en todo caso se requiere hacer una política de ciudadanos.

La transición de un sistema unipartidista aun sistema multipartidista, muestra claramente que el sistema político mexicano tiende a un sistema de clases existentes por el que se admite la inclusión de nuevos grupos de poder pero únicamente con la condición de que acepten las reglas establecidas por los tradicionales detentores del poder; la elite y los sectores medios ascendentes (Wiarda y Fline en Alcántara y

Martínez,1992). De cualquier forma el cambio de partido es un pequeño avance hacia la democratización de México.

El poder puede ser resultado de poseer un recurso o de una determinada relación o situación específica. En el caso de México predomina el poder asociado a la posesión de los recursos, que pueden ser económicos, de coacción, de control sobre la información, la cultura o la religión, etc. Ahora bien, si partimos de que el poder político depende del acceso que cada actor tiene a determinados recursos, concluiríamos que con el modelo neoliberal cambio la distribución de dichos recursos y que por lo tanto, son ahora los dueños de esos recursos quienes tienen el poder.

En México, el control del poder político tradicionalmente ha estado en manos del Estado y la oligarquía terrateniente y luego ligada al sector exportador, para transitar en esta década a manos de una elite local y regionalizada surgida de las privatizaciones y desarrollo desigual de sectores y regiones dentro del nuevo modelo neoliberal. Así pues, el poder político es adquirido en este caso, fundamentalmente, por el control económico que el Estado le confiere a un grupo de empresarios o de empresas ligadas a sectores emergente y en detrimento de la industria tradicional (lo que genera una escisión entre el PRI, partido que está en el gobierno y empresario tradicional). Bajo este contexto la elite empresarial cada vez tienen más control sobre las decisiones del Estado y por lo tanto poder político. Ciertamente es que la riqueza y poder no son lo mismo, pero en el caso de México, con una sociedad apática, inculta, mal informada y poca calidad de la democracia, el poder político lo ejerce, en gran medida, quien tiene el poder económico.

### ***2.3.1.2. Nuevo Federalismo***

En el contexto del federalismo, podemos mencionar que Salinas de Gortari ejerció un fuerte centralismo, dejando poco margen a los municipios para implementar y manejar sus propios programas, lo que provocó que diversos gobernadores y presidentes municipales consideraran a la descentralización como imperativa, ya que para ellos, ésta les permitiría equilibrar el poder y los recursos entre el centro y los municipios. Es claro pues, que cuando Zedillo llega a la presidencia, lo hace ante una situación de crisis política y económica, que lo obliga a realizar una serie de modificaciones que otorgan a entidades y municipios una mayor autonomía, implementando una nueva política descentralizadora la cual denomina *Nuevo Federalismo*.

Parte esencial del Nuevo Federalismo es la descentralización, entendida ésta como la transferencia de funciones y medios de las dependencias federales al Estado y los municipios. Así, para avanzar hacia la concepción moderna de nuestra forma federal de gobierno, las partes acuerdan impulsar la descentralización de recursos fiscales y programas públicos, bajo criterios de eficiencia y equidad de los bienes y servicios que se prestan a las comunidades; se pacta también fortalecer el municipio libre, a fin de mitigar las disparidades en su desarrollo, con el propósito de que la integración nacional se funde en ayuntamientos fuertes, base de gobiernos estatales sólidos (Moreno, 2009:143).

Así pues, el escenario sociopolítico y la presión de los diferentes niveles de gobierno, llevaron a Zedillo a implementar el *Nuevo Federalismo*; a través de esta nueva política descentralizadora se transfirieron recursos y funciones a los gobiernos locales y se sentaron las bases de una profunda distribución de competencias, responsabilidades y recursos.

El programa propone una descentralización basada en el estudio de las funciones que la ley confiere a cada orden de gobierno, incentivando la participación de los gobiernos estatales y municipales, abarcando desde la descentralización administrativa y la redistribución de funciones, hasta la reasignación constitucional de facultades. Pretende avanzar hacia la correspondencia entre el gasto público y los diversos mecanismos de recaudación fiscal entre los diversos órdenes de gobierno. El objetivo es sentar las bases para la cooperación, la coordinación y la participación social en la elaboración de las políticas públicas, generándose con esto, nuevas reglas para las Relaciones Intergubernamentales. Tiene como fin último, revertir la concentración de atribuciones y decisiones en el centro, a fin de impulsar las potencialidades locales mediante una descentralización basada en la autonomía política de los estados, la renovación de la unidad nacional, la eficacia de la administración pública, el combate a las disparidades regionales, y la revisión de los marcos institucionales (ISSSTE Jure, 2006).

Por su naturaleza, la descentralización busca un mayor consenso de las fuerzas políticas y sociales, logrando una mayor participación de éstas en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Exige nuevos mecanismos de coordinación, control y medidas, que por ende impactan en las RIG, haciéndolas más fluidas y necesarias, tanto en los mecanismos formalmente suscritos en la ley como en

los informales. Por tanto, la Administración 1995-2000, dentro del marco del programa para un Nuevo Federalismo, decidió continuar, también, con el proceso de descentralización fiscal.

Por el lado del gasto, en 1996 se descentralizó a los municipios un 65% de los recursos del ramo 26, ahora llamado de superación de la pobreza; el 35% restante se transfirió a los estados para el ejercicio de los Convenios de Desarrollo Social. Así también en 1998 se creó el ramo 33 del presupuesto, transfiriéndose el 14% del gasto primario del Gobierno Federal a diversas áreas como son la educación, salud e infraestructura social estatal y municipal (Díaz, 2003:57).

Se pretende que la descentralización de recursos, a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) del ramo 26, permita promover el desarrollo en infraestructura urbana y rural que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población más pobre. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1996, para establecer reglas claras en la operación de los recursos de combate a la pobreza a transferir, es fundamental que la descentralización del gasto se realice a través de una fórmula transparente, con base en la cual se determinará la asignación de recursos entre las entidades federativas. En concordancia con la anterior, el gobierno de Ernesto Zedillo descentralizó, en 1996, dos terceras partes de los recursos del ramo 26, superación de la pobreza a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal (Mogollón, 2003).

El artículo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1996, estipula que los recursos de este fondo se distribuyan entre las entidades federativas de acuerdo con la fórmula basada en indicadores de pobreza entre estados y municipios. De hecho, se trata de la combinación de dos fórmulas: el índice de rezagos y el índice de pobreza Foster-Greer-Thorbecke. El mismo artículo dispone que la asignación presupuestal que publique la Secretaría de Desarrollo Social, será para los estados, y que serán estos los que, de acuerdo a los Indicadores de Pobreza similares, y en el marco de los convenios de desarrollo social, convendrán la distribución de los recursos a los municipios (Ibíd.:385).

El *Nuevo Federalismo* que fue parte del discurso, tanto del gobierno de Zedillo como de Fox (este último lo llamó Auténtico Federalismo), acentúa el concepto de concurrencia o coordinación de los órdenes de Gobierno Federal, estatal y municipal para la presentación de servicios públicos. Los objetivos fundamentales del programa

son: fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del pacto federal; vigorizar la autonomía política de los estados como espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicos relacionados con las aspiraciones de las sociedades locales; impulsar una distribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el municipio; actualizar el sistema nacional de planeación democrática en base a los principios de cooperación y coordinación de las Relaciones Intergubernamentales de los tres órdenes de gobierno; desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los estados federado (ISSSTE Jure,2006).

Además de lo anterior, busca transformar el sistema nacional de coordinación fiscal, en un sistema de coordinación hacendaria, con el objetivo de otorgar mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y funciones públicas; emprender un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el desarrollo regional, dando prioridad a las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional; impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de desarrollo social, enfatizando en la descentralización educativa, en salud, medio ambiente, desarrollo social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda; promover el desarrollo administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno, mediante sistemas de control y evaluación en la cultura de rendición de cuentas y la ampliación de espacios de participación social, y finalmente, revisar las atribuciones y responsabilidades del municipio para fortalecerlo como espacio político y administrativo más cercano a las comunidades (Ibíd.).

El Nuevo Federalismo según el discurso oficial también trata de mantener sus raíces en el legado histórico, el pluralismo de la nación y las tradiciones regionales y nacionales; fomentar el sentido de identidad nacional; alentar una cultura de participación y corresponsabilidad propiciando gobiernos responsables y administrativamente eficientes; descentralizar el poder público para que las funciones de gobierno se asignen y atiendan conforme a su naturaleza; crear un nuevo marco de Relaciones Intergubernamentales basado en los principios de cooperación y coordinación y un respeto cabal a la autonomía de los gobiernos estatales y municipales; una

Administración Pública astringente y austera en el manejo de los recursos públicos; un desarrollo administrativo basado en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público; el acercamiento y respuesta de los diferentes órdenes de gobierno a las necesidades de la sociedad; mayor justicia social, con especial atención a los grupos más vulnerables, buscando en lo posible disminuir los rezagos sociales, estimular la participación y organización comunitaria mediante espacios de gestión para la solución de demandas específicas de atención social; disminuir las disparidades entre estados, regiones, municipios, grupos étnicos y sectores sociales a través de políticas públicas; una descentralización en la que sea imperativa la participación de los gobiernos locales; dotar de mayores recursos e instrumentos a los estados y municipios en relación directa y proporcional a sus responsabilidades y atribuciones; alentar el desarrollo equilibrado e impulsar desde el municipio y la participación de la comunidad un mayor desarrollo social (Ibíd.), aprovechar los recursos y potencialidades naturales de manera racional y sustentable de cada región.

Igualmente, el *Nuevo Federalismo* promueve el fortalecimiento de facultades de control de la Cámara de Diputados sobre los ingresos, gastos, manejo y ampliación de fondos y recursos públicos federales; la cooperación entre la Federación y las entidades federativas; la consolidación de la impartición de justicia (particularmente en los casos de competencia concurrente); reformas legales para que el Senado de la República y el Congreso local tomen parte en el seguimiento del uso de los recursos financieros que la Federación transfiere a las entidades federativas; la revisión de las bases constitucionales y la legislación del sistema nacional de planeación democrática; fortalecer el sistema nacional de seguridad pública; una revisión del marco jurídico de la participación de las organizaciones sociales y reformar la legislación en pro de fortalecer el desarrollo de las comunidades indígenas (Ibíd.)

En el aspecto de desarrollo social, el programa plantea: fortalecer la capacidad de las entidades federativas, mediante la consolidación de sus funciones en los ámbitos de la educación, la salud y el medio ambiente; fortalecer la descentralización de facultades y recursos a los estados y municipios en materia de superación de la pobreza, desarrollo urbano, vivienda y atención a los pueblos indígenas (particularmente los recursos del ramo 26 que se distribuyen entre el fondo de desarrollo social y municipal, y el fondo para el desarrollo regional y el empleo), así como promover la participación

organizada de grupos sociales en las políticas sociales, desde la elaboración hasta su ejecución (Ibíd.).

Para alcanzar un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable, el programa propicia una mayor participación del sector privado en los planes de desarrollo de los estados y municipios; nuevos sistemas de homologación en los sistemas de contabilidad, presupuestación e información; aprovechar las ventajas comparativas que ofrezca cada región; rediseñar los comités estatales de planeación para el desarrollo, con pleno respeto a la autonomía estatal a fin de permitir una mayor participación ciudadana y disminuir costos administrativos.

Particularmente, para el subprograma de la descentralización, se plantean los siguientes objetivos: facilitar la redistribución de atribuciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos locales; revalorizar la acción pública de los gobiernos estatales y municipales para determinar su justo redimensionamiento, tanto en competencias como en responsabilidades y recursos; crear espacios específicos de participación social en las políticas intergubernamentales sujetas a descentralización, con el objetivo de democratizar la gestión pública e integrar mayores grados de consenso social; impulsar la descentralización económica que facilite el arraigo de las actividades productivas de la región; propiciar el desarrollo económico y social de las localidades a través del ejercicio directo de una gran parte del gasto público, e incentivar el desarrollo técnico administrativo y financiero de los gobiernos locales (Ibíd.).

Las principales metas de descentralización que se plantean en el programa *Nuevo Federalismo* (Ibíd.)son:

*Educación pública:* transferir al Gobierno del Distrito Federal, los servicios de educación básica; transferir los programas de alfabetización para adultos, secundaria, educación comunitaria y capacitación no formal para el trabajo; transferir la construcción y equipamiento de las escuelas del nivel básico medio, medio superior, superior de postgrado y de capacitación; transferir la prestación de los servicios de educación comunitaria rural; descentralizar la investigación, promoción, capacitación y difusión de las culturas étnicas y populares, tanto rurales como urbanas; concluir la descentralización del sistema de preparatoria abierta; transferir los servicios de educación tecnológica en los niveles medio superior y superior; consolidar los sistemas regionales de investigación en

ciencia y tecnología; concluir la transferencia de las atribuciones de registro de instituciones educativas y colegios de profesionistas, así como las funciones de vigilancia del servicio profesional, descentralizar las unidades regionales de culturas populares, transferir la administración de las villas deportivas y juveniles.

*Salud.* Descentralizar las funciones operativas referentes a la promoción de la salud, identificadas en los programas de salud reproductiva, nutrición y salud escolar, salud mental, lesiones no intencionales y adicciones; transferir los programas de medicina preventiva como inmunización, enfermedades diarreicas, cólera y parasitosis intestinal, infecciones respiratorias, vigilancia y crecimiento de menores, tuberculosis, enfermedades de transmisión sexual, infecciones por virus de inmunodeficiencia humana, síndrome de inmunodeficiencia adquirida, etc.; transferir el fomento sanitario de bienes, servicios y establecimientos, control y vigilancia de medicamentos, material de curación y laboratorio; transferir funciones destinadas a propiciar la organización y participación social en materia de salud; fomentar el desarrollo de personal y administrar los centros estatales de transfusión sanguínea y cuotas de recuperación.

*Desarrollo social.* Transferir gradualmente recursos crecientes para superar la pobreza; transferir las funciones de planeación, ejecución y vigilancia de los programas realizados con recursos federales, tales como suministro de agua potable, alcantarillado y drenaje, electrificación de colonias marginadas urbanas y comunidades rurales y mejoramiento de vivienda, construcción y conservación de infraestructura educativa, apoyo a la eficiencia educativa terminal en educación primaria, instalaciones deportivas menores, infraestructura de salud, alimentación y nutrición, caminos rurales, proyectos productivos para los grupos marginados y acciones de apoyo al cultivo de áreas agrícolas de alta siniestralidad y de baja productividad, así como las acciones de apoyo al mejoramiento de la capacidad técnica y administrativa de los municipio, etc. Y finalmente, descentralizar las funciones y atribuciones relacionadas con los programas de apoyo a los pueblos indígenas.

*Agricultura, ganadería y desarrollo rural.* Descentralizar la promoción, fomento, ejecución y evaluación de programas agropecuarios, de las agroindustrias y de comercialización; transferir las funciones de fomento y ejecución de los trabajos de investigación, validación, experimentación y transferencia de tecnología agropecuaria; transferir la ejecución de proyectos de obra de infraestructura y de comercialización agropecuaria y agroindustrial; descentralizar las funciones relativas a la organización de los productores para facilitar su acceso al crédito, así como la prestación de los servicios de asistencia técnica y comercialización de insumos y productos para la integración de los usuarios de obras de irrigación y drenaje y de infraestructura rural, etc.

*Medio ambiente, recursos naturales y pesca.* Transferir las siguientes funciones: prevención, combate y control de incendios forestales, diagnóstico sanitario y control de plagas y enfermedades forestales, inventario de recursos naturales, reforestación y revegetación; transferencia de tecnología en materia de recursos forestales, infraestructura de apoyo a comunidades de pescadores, 12 centros acuícolas, la función de seguimiento referente a la acuicultura rural, la administración de embalses cerrados y la realización de proyectos acuiculturales que comprendan el desarrollo de investigación científica y tecnológica; descentralizar la administración de los parques nacionales y espacios de fauna cinegética no migratoria, distribución de estampillas para permisos de caza, administración de áreas protegidas, operación de los sistemas de monitoreo de la calidad del aire, integración de inventarios de fuentes de contaminación atmosférica, autorización de centros de acopio y almacenamiento temporal de servicio público para aceites usados y manejo de aceites micro-generadores; transferir el uso eficiente de aguas de riego, potable y alcantarillado, así como la modernización y rehabilitación de distritos y unidades de riego, agua limpia, control de malezas acuáticas en cuerpos de agua, además de la función de estudios, proyectos y construcción de obras que determina la Comisión Nacional de Agua.

*Comunicaciones y transportes.* Descentralizar la construcción, conservación y modernización de caminos rurales con uso intensivo de mano de obra o su equivalente, las funciones de mantenimiento y conservación de carreteras que

conforman la red secundaria; transferir los tramos carreteros de jurisdicción federal, inmersos en las poblaciones, y que sean las propias autoridades municipales las que proporcionen su conservación, mantenimiento y vigilancia, etc.

*Turismo.* Descentralizar las funciones relacionadas con las materias de vigilancia, protección y asistencia al turista, así como lo relativo a la aplicación de sanciones a los prestadores de servicios; transferir las funciones de promociones del turismo, acopio, integración y administración de información relativa a los servicios turísticos.

*Energía.* Trasladar al Gobierno del Distrito Federal, el parque ecológico de la ex refinería de Azcapotzalco y descentralizar geográficamente los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos.

*Reforma agraria.* Apoyar el fortalecimiento de las instituciones del sector agrario y de los consejos agrarios estatales, municipales y de otras dependencias de Gobierno Federal.

Por su parte, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal busca promover la revisión de los sistemas hacendarios estatales, la revisión de la legislación local y apoyar a las entidades federativas y municipios en el fortalecimiento de sus ingresos, mediante fuentes tributarias propias y el mejor desarrollo de sus haciendas públicas; impulsar la revisión de las legislaciones locales en materia de endeudamiento y alentar la utilización de mecanismos e instrumentos en la materia; revisar la legislación tributaria a fin de ampliar las potestades tributarias de las entidades federativas; revisar la ley de presupuesto, contabilidad y gasto federal, y su reglamento para promover reformas que permitan orientar el gasto público federal a través de las funciones que se transfieren a entidades federativas; brindar apoyo institucional para que las entidades, con base a su autonomía y condiciones particulares, asuman el ejercicio pleno de sus potestades tributarias transferidas o compartidas por entidades con los municipios a través de la derogación de la ley de impuestos sobre adquisición de inmuebles, con lo cual las entidades federativas pueden legislar al respecto sin ninguna limitación; reformar la ley del impuesto al valor agregado para otorgar competencias a las entidades de la

prestación de servicios de hospedaje; reformar la ley de impuesto sobre tenencia o uso de vehículos que permite a las entidades gravar a partir de 1997 con impuestos locales por arriba del federal, reformar la Ley de Coordinación fiscal que faculte a las entidades federativas para establecer derechos por expedición de licencias para el funcionamiento de establecimientos cuyos giros sean de expedición de bebidas alcohólicas y por la colocación de anuncios y carteles en la vía pública. Se reforma la ley del impuesto sobre la renta y se establece la ley federal del impuesto sobre automóviles nuevos, a petición de las entidades federativas, y se apoya la modernización de los sistemas de catastro, etc. (Ibíd.).

En el ámbito municipal, el objetivo es promover el fortalecimiento de los municipios del país mediante una nueva relación basada en el principio de cooperación con los órdenes de gobierno, a través una revisión y actualización del marco jurídico del municipio, que permita definir con claridad sus atribuciones, límites y responsabilidades, fortalecer institucionalmente a los municipios, vigorizar su hacienda pública, ampliar su participación en la planeación del desarrollo regional y fomentar la participación cívica y social (Ibíd.).

Para lograr lo anterior, las acciones de la descentralización son orientadas y coordinadas por la Comisión Intersectorial para el Impulso del Federalismo, que es una instancia coadyuvante del Ejecutivo Federal en los procesos de transferencia y redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación hacia las entidades estatales y los municipios. Esta Comisión, está integrada por el Secretario de Gobernación, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y por el asesor del Presidente de la República en materia de federalismo y demás que el Ejecutivo determine.

### ***2.3.2. Política Descentralizadora de Vicente Fox 2002-2006: Auténtico Federalismo***

El PRI llegó a las elecciones del 2000 con viejas diferencias y fracturas en su interior, que con el paso del tiempo se habían hecho más evidentes, sin suficientes recursos como en otros años y con un desprestigio ante la sociedad, entre otras cosas por el llamado *rescate financiero*, que mucho ha costado a los mexicanos “*El famoso FOBAPROA.*” Para este año, el PAN no sólo obtuvo la Presidencia de la República, sino también la mayoría de los asientos en la Cámara de Diputados.

El éxito de FOX, más que atribuírselo al buen funcionamiento del PAN, muchos lo han imputado a una serie de factores como: su campaña mediática y a su carisma, al apoyo del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el cual se unió con el PAN y juntos conformaron la *Alianza del Cambio*, el apoyo de este partido fue muy significativo, pues le aportó el 5% de los votos, más aún, si consideramos que Labastida Ochoa, candidato del PRI, obtuvo el 37% de la votación (Loeza,2003). Otro actor importante en estas elecciones y al que también se le atribuye, en gran medida, el éxito fue la fundación *Amigos de Fox*, organización conformada al margen del Partido Acción Nacional.

### ***2.3.2.1. Auténtico Federalismo***

Lo que la reforma del Estado hace, es transferir la responsabilidad para la gestión y resolución de conflictos sociales a los gobiernos locales, la cual se condiciona a la estructura social de las localidades. El instrumento de reforma del Estado y modernización política de la descentralización del poder político de las instancias del centro a las instancias locales, hacen que el gobierno local se centre en un redimensionamiento de las relaciones entre la sociedad, el mercado y el Estado.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se destacó la necesidad de fortalecer el federalismo, para responder a la demanda social por una distribución adecuada de atribuciones, recursos y oportunidades entre los órdenes de gobierno, que permitieran mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos. En octubre de 2002 se presentó el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, el cual plantea las estrategias y las líneas de acción para alcanzar, según Fox, una coherente arquitectura de gobierno bajo un esquema equitativo, eficiente, transparente y corresponsable (por un *Auténtico Federalismo*).

Los principales objetivos del programa *Auténtico Federalismo*, fueron impulsar las transferencias de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a los gobiernos locales de forma asimétrica y gradual; descentralizar el gasto federal a las entidades y municipios; fortalecer la capacidad de gestión pública de las entidades federativas y municipios; definir con claridad las competencias gubernamentales; impulsar la descentralización política de la Administración Pública Federal y reestructurarla e impulsar el fortalecimiento del sistema federal mediante un gobierno de leyes; transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema

Nacional de Coordinación Hacendaria; fortalecer las haciendas públicas de las entidades federativas y municipios, y coadyuvar en la promoción del desarrollo regional equilibrado mediante la competitividad, la inclusión social y la sustentabilidad (ISSSTE Jure, 2006).

Las principales acciones de transferencia de facultades a las entidades federativas en este periodo, fueron las siguientes: se delegó a 11 entidades federativas la administración en materia de comprobación del impuesto sustitutivo del crédito al salario y el impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios; se permitió a las entidades federativas establecer un impuesto a las ventas y servicios al público en general, con una tasa máxima de 3%.

El Poder Ejecutivo de nivel federal, transformó el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) cuyos objetivos son: formular, conducir y evaluar programas integrales en la Administración Pública Federal en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal.

A manera de conclusión podemos mencionar que, en más de siglo y medio (a partir de 1824, cuando México nace constitucionalmente federalista, hasta finales de los años 70s), no hubo variaciones importantes al modelo federalista mexicano, más bien, diversos sucesos socio-políticos propiciaron la centralización económica y política de México. No es hasta finales de los años 70s e inicios de los 80s, que se visualizan cambios en torno a revertir la centralización, particularmente - y presionados por el contexto social y político de esa época- en los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox; es en estos dos periodos presidenciales que se observan transformaciones, sino espectaculares, si significativas, ya que representan modificaciones inimaginables en gobiernos atrás.

En el siguiente capítulo podremos apreciar, otros cambios, aparte de los ya mencionados, que en el contexto del Nuevo Federalismo y del Programa Especial para un Auténtico Federalismo, se realizaron en los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox Quezada, dando origen a las nuevas y actuales Relaciones Intergubernamentales.

## CAPITULO III

### *FEDERACION, ESTADOS Y MUNICIPIOS*

#### *Dimensiones de las Relaciones Intergubernamentales*

El presente capítulo pretende hacer una descripción de los principales elementos jurídicos, financieros, políticos y administrativo, que sustentan y muestran la metamorfosis que han sufrido, a partir del proceso de descentralización, las relaciones intergubernamentales; si bien, la descentralización no es un fenómeno totalmente nuevo, se le da un mayor énfasis en los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox. Los cambios que estos gobiernos hicieron con el objetivo de consolidar dicha descentralización y dar más autonomía a las entidades federativas y municipios, desde aspectos económicos, políticos y administrativos han generado una estructura de RIG muy compleja. En este sentido, la descentralización y las RIG son dos caras de una misma moneda; dos procesos que caminan juntos, cualquier cambio o modificación que alguna sufra repercutirá en la estructuración de la otra.

Estas modificaciones pueden empezar, primero, de manera informal, es decir sin estar reglamentadas o legisladas y posteriormente legislarse o viceversa, comenzar como un decreto jurídico y con el paso del tiempo internalizarse en el comportamiento de los servidores públicos. Este último mecanismo suele ser más traumático y por lo mismo genera más controversia o conflicto, lo que muchas veces retrasa o impide el logro de las metas.

Uno de nuestros objetivos es demostrar como en este periodo 1992-2006 (Salinas, Zedillo y Fox), se dio mayor énfasis al proceso de descentralización administrativa; el primero por la reforma del estado y descentralización educativa fundamentalmente, los segundos obligados por el contexto político y económico de la época, modificando las relaciones intergubernamentales en cada una de sus dimensiones, traduciéndose esto en; nuevas leyes, nuevas transferencias financieras, nuevos convenios de coordinación administrativa, nuevos instrumentos y mecanismos de colaboración, nuevas reglas electorales, etc.

El modelo territorial mexicano es de una enorme asimetría económica y cultural; existen municipios con un desarrollo humano y económico equivalente al nivel de los países más desarrollados del mundo, y otros, en el sur de México, en Guerrero, Oaxaca

y Chiapas, particularmente, con niveles equivalentes a las zonas más pobres del mundo. En términos culturales sucede algo similar; el norte comparte costumbres y tradiciones muy al estilo Estados Unidos de Norte América (Americano diríamos nosotros), mientras que en el sur predominan aún costumbres del México precolombino.

En el año 2004, y como parte del proceso de elaboración del Informe sobre Desarrollo Humano en México, el PNUD publicó por primera vez su *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México*. Basado en información oficial del año 2000, mostró el panorama del desarrollo humano a nivel municipal, con este índice, quedó evidenciada la desigualdad de desarrollo entre los diferentes municipios del país, por ejemplo: la delegación Benito Juárez (Distrito Federal) presenta un IDH superior al promedio de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), similar al de Estados Unidos, mientras que, el municipio de Cochoapan el Grande (Guerrero), no supera los niveles de desarrollo humano correspondientes a África Subsahariana, similar al de Zambia. Por su parte, Coatepec (Veracruz) se sitúa cerca del promedio nacional, en un nivel similar al de Bulgaria (Martínez Solimán, 2008). De esta forma la diferencia entre la delegación Benito Juárez en el Distrito Federal (0.9510) y el municipio de Cochoapa el Grande (Gro.) es de 2.18 veces, semejante pues, a la que existe entre Estados Unidos y Zambia.

**Tabla 3.1**

**Los municipios mexicanos en el contexto internacional del IDH 2005**

<b>Municipio, País o Región</b>	<b>IDH</b>
Benito Juárez (DF)	0.951
OCDE (Países de ingresos altos)	0.947
OCDE	0.916
Coatepec (Veracruz, promedio nacional)	0.823
Europa Central y Oriental y la CEI	0.808
América Latina y el Caribe	0.803
Asía Oriental y el Pacífico	0.771
Mundial	0.743
Estados Árabes	0.699
Asía Meridional	0.611
África Subsahariana	0.493
Cochoapa el Grande (Gro.)	0.435

Fuente: IDHM en México 2000-2005 (2008)

Los municipios que concentran el IDH más alto son: Benito Juárez (DF), San Pedro Garza García (NL), San Sebastián Tuxtla (Oax.), Miguel Hidalgo (DF), Coyoacán (DF), San Nicolás de los Garza (NL), Chihuahua (Chih), Ciudad Madero (Tamps.), Metepec (Edomex), Coacalco de Berriozábal (Edomex), Cuernavaca (Mor.), Cuautitlán Izcalli (Edomex), Pachuca de Soto (Hgo.), San Luis Potosí (SLP), Cuajimalpa de Morelos (DF), Villa de Álvarez (Col.), La paz (BCS), Boca del Rio (Ver.), Mineral de Reforma (Hgo.) y Corregidora (Qro.). Y los municipios con el IDH más bajo son: Santo Domingo Tepuxtepec (Oax.), Chamula (Chis), Urique (Chih), Sitalá (Chis), José Joaquín de Herrera (Gro.), Santa María de la Asunción (Oax.), Mitontic (Chis), Mixtla de Altamirano (Ver), San Simón Zahuatlán (Oax.), Carichi (Chih.), Morelos (Chih.), Santiago del Pinar (Chis.), Del Nyar (Nayarit), Metlatonic (Gro.), San Martín de Peras (Oax.), Mezquitic (Jal.), Tehuipango (Ver.), Coicoyan de las Flores (Oax.), Batopilas (Chih.) y Cochoapan el Grande (Gro.).

A pesar de las desigualdades al interior del país, según datos del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2005, el país alcanzó, en esa fecha, un IDH de 0.8070, que lo coloca dentro del grupo de naciones con alto desarrollo humano; igual o mayor a 0.80 (Ibíd.). En cuanto a las entidades federativas, sólo algunas se sitúa con un nivel de desarrollo humano bajo (IDH menor a 0.50), y si bien la mayoría se sitúa en niveles de desarrollo medio (IDH entre 0.50 y 0.79), la distancia entre la comunidad de mayor y menor desarrollo es considerable: el Distrito Federal, con un IDH de 0.8905 tiene 1.23 veces el nivel de desarrollo de Chiapas, que registra un IDH de 0.7212. En términos de cada uno de los componentes de este índice, tenemos que: la brecha educativa entre el municipio que presenta la más alta tasa y el que presento la más baja es de 2.87 veces, en ingreso es 1.93 veces y en Salud 1.98 veces. Lo que nos lleva a afirmar que la brecha educativa entre municipios es mayor.

En la siguiente tabla se muestran algunos indicadores socio-económicos de cada uno de los estados, en ella podemos observar la heterogeneidad que existe entre ellos.

**Tabla 3.2**

**Indicadores Socioeconómicos en Porcentajes por entidad federativa**

Entidad	Población de 15 años + analfabeta	Población 15 años + sin primaria completa	Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario	Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	Ocupantes en viviendas sin agua entubada	Ocupantes en viviendas con piso de tierra	Viviendas con algún nivel de hacinamiento	Población en localidades con menos de 5000 habitantes	Población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos
Aguascalientes	4.2	17.8	1.7	0.8	1.8	2.4	34.3	24.7	32.8
Baja California	3.1	15.0	0.6	1.5	4.9	3.9	32.2	9.3	14.2
Baja California Sur	3.6	16.5	1.8	2.9	11.3	8.3	35.2	19.8	24.1
Campeche	10.2	27.0	9.8	4.8	11.2	8.8	51.4	32.0	55.1
Coahuila de	3.3	14.6	1.6	0.8	2.2	2.5	33.7	12.3	33.0
Colima	6.4	21.6	0.8	0.7	1.7	8.4	34.9	15.8	42.7
Chiapas	21.4	42.8	8.1	5.9	25.9	33.0	60.2	58.5	78.1
Chihuahua	4.4	18.8	3.3	4.3	6.5	6.4	31.9	17.5	33.0
Distrito Federal	2.6	9.7	0.2	0.1	1.5	1.1	29.3	0.5	33.0
Durango	4.8	22.9	8.5	3.5	8.6	11.3	36.1	38.6	50.0
Guanajuato	10.4	28.8	9.9	1.9	6.1	9.0	41.1	34.5	44.7
Guerrero	19.9	36.0	27.2	6.3	31.1	35.7	55.1	50.5	65.0
Hidalgo	12.8	27.5	9.0	3.9	12.1	12.8	42.7	57.3	61.6
Jalisco	5.6	21.3	2.4	1.1	5.9	5.3	33.3	17.4	34.7
México	5.3	16.2	4.8	1.0	6.0	6.0	41.1	18.6	41.2
Michoacán	12.6	33.5	5.7	2.1	10.0	15.7	40.0	40.5	55.8
Morelos	8.1	21.0	3.1	0.8	7.8	10.7	38.6	22.9	37.8
Nayarit	8.0	26.1	6.8	4.4	8.4	9.9	37.7	41.7	51.7
Nuevo León	2.8	12.7	0.5	0.6	3.5	2.3	33.5	7.1	23.5
Oaxaca	19.3	38.5	6.8	7.2	26.3	35.2	53.1	61.3	69.7
Puebla	12.7	29.0	5.4	2.2	14.0	15.9	49.2	39.0	61.3
Querétaro	8.1	20.0	9.9	3.0	5.8	8.6	37.6	38.3	39.2
Quintana Roo	6.6	19.4	5.2	2.6	4.7	8.4	49.9	17.1	36.8
San Luis Potosí	9.9	27.4	5.7	5.6	17.0	19.7	38.6	41.2	56.1
Sinaloa	6.4	23.4	5.1	1.9	6.2	9.8	43.1	35.3	45.0
Sonora	3.7	17.2	1.9	1.9	4.0	9.7	38.7	18.3	31.8
Tabasco	8.6	25.1	4.0	2.0	22.9	9.1	47.1	55.8	52.0
Tamaulipas	4.5	18.6	0.8	2.9	4.3	5.4	39.2	14.9	37.6
Tlaxcala	6.7	18.8	4.8	1.1	2.0	6.3	47.9	40.3	62.6
Veracruz	13.4	32.9	4.2	4.7	23.3	22.8	45.0	46.7	58.4
Yucatán	10.9	30.0	18.0	2.6	3.0	4.8	48.4	27.4	63.0
Zacatecas	7.2	30.8	10.5	1.9	6.3	6.3	37.1	50.6	54.2

Fuente: Índices de marginación 2005, CONAPO

Como puede apreciarse en cada uno de los indicadores, las diferencias entre uno y otro estado son muy significativas, Distrito Federal y Nuevo León tienen, para esta época, los indicadores más altos de bienestar. Mientras que Guerrero, Oaxaca y Chiapas presentan los más bajos. El sur es considerado la región más pobre y marginada del país, lo mismo sucede si observamos específicamente los indicadores de educación, que es donde existe mayor desigualdad según el IDHM 2005. Estos datos nos muestran la heterogeneidad del contexto socioeconómico de México.

El estado de Zacatecas, a pesar que, se clasifica entre los estados con un Índice Desarrollo Humano Medio, está entre los primeros estado con mayor porcentaje de viviendas sin drenaje, ni servicio sanitario, condición que nos da idea de la situación en

la que se pueden encontrar algunos de sus municipios. Además, es uno de los estados donde existe un alto porcentaje de población que no tiene primaria terminada<sup>47</sup>.

Esta heterogeneidad en el desarrollo socioeconómico de las entidades federativas aunado al presidencialismo y la centralización del poder político, económico y administrativo que históricamente ha caracterizado las relaciones intergubernamentales de nuestro país, han sido grandes limitantes en el avance hacia una verdadera descentralización, autonomía y conformación de las entidades federativas y sus municipios. En este sentido recurriremos, implícitamente, al modelo propuesto por (Wright, 1988 en Arenilla, 2009) para caracterizar las RIG de México. Particularmente al modelo inclusivo, en el que predominan relaciones jerárquicas entre los distintos niveles de gobierno, donde los entes menores solo actúan como simples agentes subordinados al nivel federal.

Las unidades del gobierno, independientemente de que sean pensadas como instituciones, organizaciones o agencias, interactúan entre sí, se comunican, crean vínculos de dependencia o de oposición, en fin se mueven a través de contactos múltiples expresados desde el marco legal hasta las relaciones personales. En cada país el sentido, intensidad y rasgos de las RIG se ven influidos por distintos elementos como: la dimensión del país y características demográficas; la composición racial, religiosa, lingüística y cultural de un país; la solidez de la tradición y la experiencia política común de una Federación para mantener y reorganizar sus RIG; la cantidad y la relativa dimensión de las unidades en una Federación, el grado de desproporción entre ellas; el tipo de sistema electoral; la naturaleza del sistema de los partidos políticos; el grado de centralización o descentralización; y las relaciones hacia el exterior y su papel en la globalización (Cabrero y García, 2001:19).

Son una serie de aspectos que influyen en los vínculos que se crean al interior de la estructura administrativa de los diferentes entes de gobierno y que dan origen a una determinada estructura de RIG. En este sentido Jordana (2002) identifica tres vías de articulación o vínculos de las relaciones intergubernamentales, estas vías nos permiten

---

<sup>47</sup> Este es uno de los principales retos de la educación en Zacatecas; buscar mecanismos para lograr que los jóvenes terminen su primaria.

saber, según el autor, cuáles son los canales de transmisión que hacen posible el funcionamiento del gobierno y son las siguientes:

*Estructuras Institucionales.* Integran mecanismos formales de relación entre gobiernos que implican compromisos y sanciones explícitas, así como también las fórmulas establecidas informalmente entre los responsables políticos de los distintos niveles de gobierno. Estos mecanismos se encuentran definidos, mayoritariamente, en documentos de carácter jurídico, como la Constitución, y específicamente por el marco legal que afecta las relaciones entre niveles de gobierno. Se agregan también, en esta vía, los acuerdos explícitos o implícitos entre actores políticos gubernamentales.

Asimismo, el autor señala que, en este tipo de estructura existen diversos tipos de interacciones, tales como: *Ajuste mutuo*; cuando se producen cambios de políticas en un nivel como resultado de la observación de las acciones emprendidas en otro nivel o para avanzar a éstas. *Negociaciones intergubernamentales*; cuando existen relaciones explícitas entre representantes de diversos niveles de gobierno, aunque, sin una regla formal sobre cómo tomar decisiones. *Toma de decisiones conjuntas*; cuando existe un marco formalizado para la toma de decisiones con reglas explícitas. Y *dirección jerárquica*; cuando la toma de decisiones corresponde exclusivamente a un nivel de gobierno, que puede imponer su criterio a los otros niveles de gobierno.

Desafortunadamente, este último es el tipo de interacción que caracteriza a las RIG de la educación básica en Zacatecas. Pues al margen de cualquier pregunta o respuesta vertida por los entrevistados, en todas las escuelas y al interior de todo el sistema educativo, se percibe una estructura totalmente jerarquizada, donde cada mando se subordina a su jefe, sin que exista la mínima posibilidad de una toma de decisiones colegiada.

*Reglas electorales y partidos políticos.* Las reglas electorales y las reglas de representación en las instituciones políticas tienen una incidencia muy importante en la evolución de la descentralización. Estas reglas han introducido incentivos muy importantes en el comportamiento de líderes políticos,

condicionando el comportamiento de las instituciones políticas en nuevos contextos de gobiernos multinivel. Uno de los incentivos importantes es que, a veces, los perdedores en los gobiernos nacionales encuentran compensaciones en los gobiernos sub-nacionales. Cuando existen reglas que permiten este tipo de situaciones, el número de perdedores tiende a ser menor favoreciendo la estabilidad y la integración política del país. Otro incentivo importante, es la existencia de fórmulas de representación compleja en las instituciones nacionales, por ejemplo: dos cámaras con mayorías distintas que integran, en alguna medida, los intereses de los gobiernos sub-nacionales, salvaguardando su capacidad de incidencia en determinados temas.

El requerimiento de una mayoría obliga, a los partidos, formar constantemente coaliciones y a buscar respuestas más inclusivas en sus propuestas políticas. Mientras que, los gobiernos puramente mayoritarios y los parlamentos unicamerales dificultan el desarrollo de la descentralización. Esta influencia de las reglas de representación en el comportamiento de los partidos, a través de los distintos niveles de gobierno, es un fenómeno universal observable en todos los países que tienen cierto grado de descentralización.

*Servicio civil, redes profesionales y capital social.* Los sistemas de elección, motivación y promoción del personal de las administraciones públicas, constituyen conjuntos de reglas que pueden tener, también, efectos sobre la dinámica de las relaciones intergubernamentales. En la medida que los sistemas de servicio civil en las administraciones públicas, garanticen la estabilidad y la profesionalización de los funcionarios públicos, es posible dar mayor continuidad en la gestión de las políticas públicas en los diversos órdenes de gobierno. Este mecanismo contribuye a crear una interpretación compartida, sobre cómo se deben afrontar los problemas de implementación de políticas públicas, facilitando la homogenización de las políticas públicas en un país, más allá de un marco jurídico. Permite, además, establecer lazos de confianza entre directivos situados en distintos puestos de responsabilidad en diversos niveles de gobierno.

Jordana concluye que la configuración final de las relaciones intergubernamentales, es un mosaico muy diverso de intervenciones, decisiones políticas y costumbres convertidas en reglas, que se van acumulando a lo largo de los procesos de descentralización. En nuestro país, son estructuras rígidas y anquilosadas que requieren de mucho tiempo y esfuerzo para cambiarlas, esfuerzo que; en las actuales condiciones socio-políticas nuestros gobiernos no están dispuestos a hacer.

Por su parte, Cabrero y García (2001) consideran que al momento de estudiar las RIG en un contexto nacional específico se deben analizar las siguientes cuestiones:

*La funcionalidad del marco legal y la institucionalización alcanzada.* Aquí debe darse respuesta, según los autores, a cuestiones tales como: ¿El marco legal rige correctamente las relaciones básicas entre poderes y esferas de gobierno? ¿Se cuenta con herramientas legales para solucionar controversias? ¿Existen estructuras administrativas formales para facilitar intercambios, mandatos y recursos? ¿Se encuentran definidos los procesos de vinculación en las normas y programas? ¿Qué tanto cuenta la voluntad de los actores participantes?

*La capacidad de decisión de cada componente dentro de la red de relaciones.* En este caso debemos saber, señalan ellos ¿Cuál es la posibilidad de cada una de las partes de decidir sobre asuntos que le afectan directamente? ¿Las competencias obedecen a una jerarquía única o se ajustan? ¿Cuál es el grado de descentralización de recursos y decisiones?

En los siguientes apartados intentaremos hacer una descripción de los principales instrumentos y mecanismos jurídicos, financieros, políticos y administrativos que propician o condicionan la estructura de las relaciones intergubernamentales entre los tres niveles de gobierno y que nos ayudarán a dar respuesta a algunos de los cuestionamientos que se plantean Jordana, Cabreo y García.

### ***3.1. Sustento Jurídico de las Relaciones Intergubernamental***

#### ***3.1.1. La Constitución Política de los Estados Unidos de Mexicanos***

La Constitución Política de los Estados Unidos de México de 1917, es el más grande e importante documento Jurídico que rige los derechos y obligaciones de todos los ciudadanos y las relaciones políticas y legales entre el gobierno federal, los estados y municipios. La primera Constitución Política de México fue promulgada el 4 de octubre de 1824, producto de la lucha de independencia, siendo entonces presidente de la República General Guadalupe Victoria, en ella se estipula, primeramente, la independencia de México, los estados que conforman el territorio, su forma de gobierno y su división de poderes. A esta constitución se le denominó “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”.

La gran modificación radical que sufre ésta constitución, da origen a la Constitución de 1857 en el gobierno de Benito Juárez, esta se conformaba de 8 títulos y 128 artículos, dentro de ésta, al igual que la anterior, también se da especial relevancia al federalismo y la república representativa, la cual contaba, en ese entonces, con 23 estados, un territorio y el Distrito Federal, además de apoyar la autonomía de los municipios en los que se divide cada uno de los estados. También se reafirma la abolición de la esclavitud, reforzando las garantías individuales, los derechos de los ciudadanos y prohibiendo cualquier título de nobleza, se establece la educación laica, la supresión de los fueros institucionales. Este último planteamiento provocó una gran polémica entre liberales y conservadores, desatándose la Guerra de Reforma (1858-1860) de la que surgen las leyes de reforma adheridas a la Constitución.

La lucha entre liberales y conservadores fue muy radical, los primeros apostaban a una república federal, basada en el reconocimiento y la garantía de las libertades individuales. Mientras que los segundos consideraban que México debía continuar adherido a las instituciones coloniales existentes.

Sin embargo y a pesar que se reafirma la existencia de la federación y los estados, las prácticas políticas y administrativas giran en contra de ese principio y con el pretexto de fortalecer la naciente nación, la federación tiende a centralizar las decisiones, empezando el siglo XX con un estado dictatorial, donde el gobierno de Porfirio Díaz,

no solo centraliza las decisiones administrativas, políticas y económicas sino además, reprime y condena cualquier tipo de manifestación contraria a los intereses del centro.

Lo anterior da origen a uno de los movimientos armados más importantes de México; la Revolución Mexicana, de la que surge la actual Constitución que busca, entre otras cosas, acabar con la dictadura, y generar mejor calidad de vida y más igualdad entre los mexicanos. Esta es promulgada el 5 de febrero de 1917 y entro en vigor el 1 de mayo de ese mismo año. Desde entonces a la fecha, cada uno de sus artículos ha sufrido algún tipo de ajuste o modificación, cuenta con 136 artículos divididos en nueve títulos y 19 artículos transitorios. Uno de los cambios más significativos con respecto a la anterior constitución es la eliminación de reelección del presidente de la república y el cargo de vicepresidente.

En el ámbito del federalismo, se dio mayor autonomía a las entidades federativas, en el que se crea el municipio libre. El título quinto que contiene 8 artículos (115 al 122) aborda el tema de los estados de la federación y del Distrito federal, dentro de estos artículos se considera que el 115 y el 116 son los más importantes, ya que en ellos se establece la autonomía de los estados y los municipios que los componen. No obstante, los viejos vicios se vuelven a repetir; ante la necesidad de reconstruir al país, devastado por la revolución, la Federación toma, no solo el mando sino también, el control y comienza centralizar las decisiones, dando como resultado un gobierno federal que le resta poder y autonomía a los estados y municipios. Esta ha sido la característica dominante del arreglo federal mexicano durante el siglo XX (Aguilar, 1996c).

Hasta la actualidad, la Constitución (1917) ha sufrido cerca de 300 modificaciones, dando origen a 283 reglamentaciones entre leyes, códigos y estatutos federales y estatales, dirigidos a diversas áreas de la vida económica, política, administrativa y jurídica de México, tales como: Código fiscal de la federación, Código Penal de la Federación, Código de Comercio, Estatuto de gobierno del Distrito Federal, Estatuto de las Islas Marías, Ley Aduanera, Ley Agraria, Ley de Aeropuertos, Ley de Aguas Nacionales, Ley de Asistencia Social, Ley de Asociaciones Publico Privadas, Ley de Comercio Exterior, Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Planeación, Ley de Petróleos Mexicanos, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley Reglamentaria, etc.

De estas 283 leyes, códigos y estatutos, de 1917 a 1970 solo fueron promovidas 40, la mayoría enfocadas generar una estructura jurídica clara y fortalecer la vida política de México; durante 50 años no hubo cambios significativos a nuestra Carta Magna. Es hasta los años setenta que se aprecian cambios importantes, uno de los más significativos es el deseo de revertir el poder y control que ejerce la federación sobre los entes menores. De esta forma los años 70s son el inicio de una nueva etapa en la vida política, administrativa y jurídica de nuestro país; de 1971 a 1991, un lapso de 20 años, fueron promulgadas 53 leyes.

Los noventa son aún más activos, en el periodo que comprende nuestra investigación 1992-2006, fueron promulgadas poco más de 110 nuevas leyes, abarcando un 40% del total de las modificaciones o ajustes que se han hecho a la Constitución en estos casi 100 años. El proceso continúa, en los últimos 5 años, desde 2007 a la fecha, se han promulgado más de 60 nuevas leyes. El gobierno de Fox fue el más activo, promoviéndose más de 50 nuevas leyes, la mayoría de ellas dirigidas a promover los derechos individuales de los ciudadanos y la profesionalización de la Administración Pública. Entre los gobiernos de Zedillo y Salinas de Gortari se promulgaron poco más de 60 leyes (50% cada uno). Salinas por su parte, realizó una serie de reformas de política social asistencial y de desarrollo, en el ámbito de nuestro estudio, su principal aportación es la promulgación de ley de Educación y la descentralización de la educación básica. Con respecto a las modificaciones a los artículos, la actividad fue diferente; Salinas realizó 55 modificaciones, Zedillo 77 y Fox 31. En la página web de la Legislatura Federal, podemos apreciar las modificaciones hechas en cada periodo presidencial, e igual cada una de las leyes que se han ido promulgando.

Los principales artículos de la Constitución que hacen referencia a: las facultades y competencias de la federación, estados y municipios, las controversias entre estos, la concurrencia, la coordinación y las relaciones intergubernamentales son los siguientes:

Con respecto a las controversias constitucionales en el artículo 103, se establece que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por: normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos reconocidos y las garantías otorgadas para la protección para esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; normas generales o actos de

autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera competencial del Distrito Federal, y; normas generales o actos de autoridad de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera competencial de la autoridad federal.

En el artículo 104 se establecen las atribuciones de la federación, en el artículo 105 que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos de la ley reglamentaria de los asuntos siguientes: de las Controversias constitucionales que, con excepción de los que se refieran a la materia electoral, se susciten; de las acciones de inconstitucionalidad que tengan como objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta constitución; de oficio o petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, estos podrán conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En 1995, siendo presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se decreta la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. El decreto de esta ley es un parteaguas en la vida política de los estados y municipios ya que a través de ésta, se establece la controversia constitucional como un mecanismo jurídico que delimita las competencias de los estados y municipios, además otorga, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el poder y la autonomía como órgano supremo para impartir la justicia. A partir de estos artículos, cada estado contará con un Tribunal Superior de Justicia, coordinados de manera vertical con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El artículo 106 establece que Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre estos y los de los Estados y los de otros, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal. Y en el artículo 107 se señalan las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución -con excepción de aquellas en materia electoral- que se sujetaran a los procedimientos que determine la ley reglamentaria.

En cuanto a la Federación, Estados y Municipios, desde la promulgación de la Constitución en 1824, como en las leyes que de ella han emanado, se establece un marco político-administrativo que reconoce la existencia de los tres niveles de gobierno, con autonomía e identidad propia y al mismo tiempo interdependientes. En los artículos 25 y 28 constitucionales se estipulan las áreas estratégicas de competencia federal, el 73 señala cada una de las facultades y materias en las que puede legislar el congreso de la Unión, el 89 señala las facultades del presidente de la república. Diversas facultades de los estados se establecen en los artículos 5, 18, 115, 123 y 130.

Uno de los principales artículos, en este ámbito, es el artículo 115, la principal reforma hecha a este fue en 1983, el objetivo de ésta reforma era aligerar la carga financiera del gobierno federal para sostener a los entes menores, para lo cual se buscó redefinir las fuentes de ingreso, especificación de los servicios públicos a su cargo y fortalecimiento de su autonomía. No obstante, cabe comentar que fue hasta en los gobiernos de Zedillo y Fox en el marco del Nuevo Federalismo y Auténtico Federalismo, respectivamente, que se realizaron cambios importantes al artículo.

Con las actuales modificaciones, se han especificado, claramente, cada una de sus competencias y funciones y la capacidad de ampliación de éstas, depende de la capacidad real y financiera de cada municipio. Un avance significativo, que impacta la verticalidad y jerarquización de competencias, es la posibilidad, que ahora tiene los municipios, para asociarse con otro municipio en la gestión u ofrecimiento de algún servicio, lo que permite, a la larga, crear estructuras intergubernamentales más horizontales y a la vez, les permite ampliar su capacidad administrativa.

Con el objetivo de reducir las cargas financieras, al momento de las transferencias intergubernamentales de los entes superiores, se ha permitido a los municipios ampliar los mecanismos de fuentes de ingresos y administrar ellos mismos sus haciendas, además de una mayor libertad en la asignación de recursos. Sin embargo, cuando se analizan las competencias específicas entre estados y municipios, se observa que este último termina subordinándose al primero y este a su vez a la federación. Y, aunque se diga que se les da más autonomía a los municipios para administrar sus haciendas, estos no pueden administrar libremente sus recursos, y deben utilizarlos para realizar los programas autorizados por el gobierno federal (Aguilar, 1996c).

El avance en este proceso no ha sido tan espectacular, la recaudación de ingresos propios sigue siendo muy baja, ya que está se ve limitada por la capacidad real de los municipios, la cual es muy pequeña en el caso del estado de Zacatecas, donde la mayoría de sus municipios suelen ser muy pobres y solo unos cuantos, pueden realmente mejorar sus mecanismos de recaudación fiscal, tales como: Zacatecas (capital), Fresnillo, Calera, Guadalupe, etc. Mientras que otros estados y municipios, tienen una economía prospera, su aportación al PIB Nacional es significativa, y su nivel de inversión es muy alto, permitiendo a éstos que los instrumentos fiscales que implementen, impacten significativamente sus ingresos propios. El reto, en este caso, es alcanzar la homogenización de los estados y municipios, a través de diversos mecanismos fiscales redistributivos y, disminuir de esta forma, las asimetrías entre ellos.

En el Título Quinto denominado “De los Estados, de la Federación y del Distrito Federal” se abordan más específicamente el tema de los municipios, el principal Artículo de este apartado, sigue siendo el 115, que mencionamos anteriormente, en él se señala: *Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa del Municipio libre: Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna, entre este y el gobierno del estado; Los municipios tendrán personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley...*

Según este artículo las principales funciones y servicios públicos que tendrán a su cargo los Municipios serán: Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques, jardines y su equipamiento; seguridad pública (policía preventiva, municipal y tránsito) y las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad

administrativa y financiera entre otros. En el aspecto financiero, se establece que los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, etc. Por lo tanto, si observamos detenidamente cada una de las facultades y competencias de la federación, de los estados y de los municipios, nos damos cuenta que las actividades sustantivas las detenta la federación.

Como ya lo mencionamos, éste artículo ha sufrido infinidad de modificaciones, la primera fue en 1928, pero la más significativa fue la de 1983, ya que a partir de esta, se comienza a dar más importancia política a los municipios; las que le siguieron fueron la de en 1987, 1999, 2001, 2008, 2009. De estas últimas las más importante en términos de federalismo fue la de 1999 con Ernesto Zedillo Ponce de León y la del 2001, con Vicente Fox Quesada. La primera se enmarca en el contexto del Nuevo Federalismo y la segunda en el Auténtico Federalismo; ambos gobierno, conscientes del presidencialismo y la centralización del poder político que ha caracterizado a México, y, ante la presión social y política muy fuertes en esa época, producto del autoritarismo del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, buscaron -con el objetivo de disminuir esa presión- una mayor participación de estados y municipios, por lo que implementaron, lo que ellos llamaron, un Nuevo y Auténtico Federalismo, respectivamente.

Sin embargo, y no obstante que hubo avances importantes en términos jurídicos e inclusive políticos -en al ámbito de la financiación intergubernamental- las cosas no cambiaron significativamente salvo por la creación de los cinco fondos que componen el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios que se estipulan en el capítulo cinco de la ley de coordinación fiscal (1997) con el gobierno de Ernesto Zedillo. A partir de esa modificación no habido, en términos de federalismo fiscal, ninguna otra que represente u otorgue mayor autonomía financiera a los municipios.

Por su parte, el artículo 116, mencionado anteriormente, señala que el poder de los estados se dividirá, para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse en el legislativo o en un solo individuo. La distribución de poder, al interior de los estados y municipio, es horizontal, contrario al desarrollo que históricamente han tenido las relaciones intergubernamentales entre los tres niveles de gobierno.

En cuanto al resto de los artículos que conforman el título quinto, en estos se establece lo que no tienen permitido hacer los estados en materia política, económica y tributaria y algunas otras obligaciones. Las prohibiciones más importantes, que se hacen a los estados, se establecen en los artículos 117 y 118 y son: los estados no pueden celebrar alianzas, coaliciones o tratados con otras entidades federativas o con potencias extranjeras; emitir papel moneda, estampillas o papel sellado; tampoco pueden gravar las mercancías nacionales o extranjeras que entren a su territorio; establecer contribuciones sobre importaciones y exportaciones; ni contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones o con particulares extranjeros. Tampoco pueden tener tropas permanentes, buques de guerra, ni declarar la guerra a una nación.

Como podemos apreciar, a pesar de que constitucionalmente se reconoce la identidad y autonomía de los estados y municipios, la supremacía de la federación sobre los estados es rotunda, contundente y sumamente jerárquica, ya que al prohibir a los estados celebrar alianzas, coaliciones o tratados entre ellos, se inhibe, desde la legislación, las relaciones intergubernamentales horizontales y colegiadas, a pesar que cada estado cuenta con una división horizontal de poderes.

Las relaciones intergubernamentales en el país se han caracterizado por el predominio de la federación sobre las entidades federativas. Este rasgo se reproduce y acentúa en la relación entre estados y municipios. Así, el municipio ha funcionado bajo la vigilancia estricta del orden estatal; en consecuencia, ha terminado por funcionar como un instrumento de control político, más que como una instancia local de gobierno democrático y participación de la comunidad (Aguilar, 1996c:117).

### ***3.1.2. Principales Leyes que Rigen las Relaciones Intergubernamentales***

De la infinidad de leyes que se han derivado de éste documento magno que es la Constitución, las principales que hacen referencia o involucran tácitamente a los tres niveles de gobierno y su vez, son las más importantes en términos de participación y coordinación, ya que sirven de marco para la interacción entre la Federación, estados y municipios. Es decir, las principales leyes que contextualizan las relaciones entre los diferentes niveles de gobiernos son: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), Ley de Coordinación Fiscal (1978), Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos (1982), que da origen en el 2002 a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley de Planeación (1983) y finalmente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006). De estas, la Ley de Coordinación fiscal es, quizá, la más importante por su impacto en las relaciones fiscales y financieras de los tres niveles de gobierno y por ser, estos aspectos los que muchas veces define la jerarquización o no de las RIG.

Si observamos en detalle cada una de estas leyes, podemos apreciar, el avance significativo que estas representan en términos de coordinación, colaboración y transferencia intergubernamental, pues cada una de ellas cuenta, por lo menos con algún artículo que hace referencia a dicho tema. Es por eso que, aunque en términos de financiación intergubernamental, se percibe aun mucha centralización por parte de la federación, me atrevo a afirmar que en términos jurídicos, a través de la promulgación de estas leyes, ha habido grandes avances, los cuales empiezan a reflejarse, sobre todo en la administración intergubernamental.

Por lo tanto, aunque desde la Constitución de 1824, México nace como un país federalista, lo cual se enfatiza en el capítulo 115 de la Constitución de 1917, siendo entonces Venustiano Carranza presidente, donde se reconoce la autonomía y la identidad de los estados y municipios. No es hasta la década de los años 70s, que inicia un verdadero reconocimiento de estos con la promulgación de éstas leyes. A continuación haremos una breve descripción de cada una de ellas, en relación al tema del federalismo y en el orden en que fueron promulgadas.

- ***Ley Orgánica de la Administración Pública Federal***

Esta Ley es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, en ella se establecen las bases para la organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal. Igualmente se establece que las oficinas de la Presidencia de la República, la Secretaría del Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Mientras que la Administración Pública Paraestatal la componen los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

En el periodo 1992-2006 esta ley sufrió 20 ajustes o modificaciones, unos de los cambios más importantes es la modificación de la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos, dando origen, el 13 de Marzo del 2002, a la ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo presidente Vicente Fox Quezada. La modificación y la creación de esta última ley representan un avance en la coordinación administrativa de las RIG, particularmente en su tercera característica que tiene que ver con las relaciones entre los empleados públicos. Constituyendo un gran paso en la institucionalización y reglamentación de dichas relaciones.

- ***Ley de Coordinación Fiscal***

*La Ley de Coordinación Fiscal* se decreta el 27 de diciembre de 1978, siendo entonces presidente José López Portillo, es el principal instrumento jurídico que establece la relación fiscal entre la federación y las entidades federativas (estados). Esta Ley tiene por objetivo coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir, entre ellos, dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas entidades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Las leyes que anteceden a esta ley son: La ley de Clasificación de Rentas y las leyes participativas de impuestos federales de finales del siglo XIX. En 1928 inicia un nuevo proceso de revisión de los esquemas tributarios, años más tarde se realizan una serie de reuniones y trabajos que tienen como objetivo poner fin a la anarquía fiscal y a los excesivos traslapes impositivos (Aguilar, 1996). En esa época no hubo grandes avances, la federación seguía controlando impuestos significativos y aun se traslapaban importantes impuestos. Los primeros convenios de coordinación se llevaron a cabo en la década de los años 50s sin rendir mucho fruto pues, seguía habiendo asimetrías en el reparto de los recursos recaudados. La creación de un nuevo sistema de coordinación fiscal, a pesar de que implica la centralización de un buen porcentaje de los recursos, también asegura una distribución más equitativa de estos hacia estados y municipios.

Con la creación de esta ley las relaciones fiscales intergubernamentales entraron en una etapa más avanzada, pues con ella, se redefinieron las responsabilidades tributarias de los tres órdenes de gobierno (Aguilar, 1996). Y, aunque con este nuevo sistema, los estados renunciaron a algunas competencias impositivas, la Federación se comprometió a resarcir el daño aumentando las participaciones.

Desde su creación -a finales de los años 70s- a la fecha ha sufrido una serie de modificaciones, en el periodo estudiado las principales modificaciones fueron las siguientes: En el marco del Federalismo fiscal, el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: se expiden nuevas leyes y se modifican otras; el 15 de diciembre de 1995, se expide la ley de Servicio de Administración Tributaria (SAT); también en diciembre, pero de 1996, se presenta el Código Fiscal de la Federación; en el mismo mes pero de 1997, se adiciona el capítulo V y reforma la ley de Coordinación fiscal. Esta última es, quizá, una de las principales modificaciones a la ley en términos del federalismo fiscal, ya que significa una mayor participación de entidades federales y municipios en la recaudación federal participable.

Este nuevo capítulo que se adiciona a la ley, se denomina “De los Fondos de Aportaciones Federales”, comprende de los artículos 25 al 42. En el artículo 25 se establece la creación de los cinco fondos con cargo a la federación y con beneficio a cada una de los estados y sus municipios y son los siguientes: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal y Fondo de Aportaciones Múltiples. En los sucesivos artículos, del 26 al 42, se establece como se distribuirán y administrarán dichos fondos. En diciembre del 2000, nuevamente, se reforma la ley para incorporar, también, al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

En la actualidad la ley está compuesta por los siguientes capítulos: Capítulo I. De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales; Capítulo II. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; Capítulo III. De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación; Capítulo IV. De los

Organismos en Materia de Coordinación; Capítulo V. De los Fondos de Aportaciones Federales.

En su primer artículo la ley señala que ésta, tiene por objetivo coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal (...) y que para el logro de este fin, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece la ley. Dichas entidades participaran en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta ley, mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades que se hubiesen adherido al sistema de Coordinación Fiscal, podrán celebrar como lo estipula el artículo 13, convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenden las funciones del registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidos por los autoridades fiscales de las entidades o de los municipios, cuando así se pacte expresamente.

De la Ley de Coordinación Fiscal se deriva Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Zacatecas, promulgada el 29 de diciembre de 1984 por la LI legislatura local, actualmente se denomina Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Zacatecas y sus Municipios (LCHEZM). Esta ley a pesar de estar vigente desde hace más de dos décadas, no es hasta en los últimos años -con los gobiernos de Zedillo y Fox cuando la ley de Coordinación fiscal adquiere más relevancia- que ésta es tomada en cuenta por la legislatura local y que se da más énfasis a la coordinación fiscal entre el estado y sus municipios.

Sobre el tema de las aportaciones federalizadas, en ella (LCHEZM) se establece en su Capítulo I, de las Aportaciones Federales, artículo 7 el gasto programable previsto para el Ramo General 33: “Aportaciones Federales para las Entidades y Municipios” señalándose que la Cámara, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, deberá acordar con los respectivos órganos técnicos de vigilancia de las legislaturas locales, medidas para que la comprobación del ejercicio de los recursos del Ramo

General 33 se realice en términos de las disposiciones presupuestaria federales, previendo el establecimiento, por parte de las entidades federativas, de una cuenta específica por cada fondo que identifique los recursos públicos federales, así como otras acciones que permitan fiscalizar el ejercicio de dichos recursos, sin que ello implique limitaciones o restricciones en la administración o ejercicio de los mismos.

La creación del Ramo General 33 representó un gran avance para el desarrollo de los municipios, sin embargo, y a pesar de ser un recurso condicionado, no existe un seguimiento eficiente de los recursos utilizados, una verdadera rendición de cuentas, ni mucho menos una valoración de sus resultados.

De la reasignación de Recursos Federales a las Entidades Federativas en el Capítulo II, artículo 8 de esta ley se advierte que las dependencias y entidades, con cargo a sus presupuesto y por medio de convenios, podrán reasignar recursos presupuestarios a las entidades federativas con el propósito de transferir responsabilidades y, en su caso, recursos humanos y materiales, correspondientes a programas federales. Los recursos que reasignen las dependencias o entidades federales no pierden el carácter federal, por lo que éstas comprobaran los gastos en los términos de las disposiciones aplicables.

De los recursos federales que concurren con recursos de las entidades federativas, en el Capítulo III, Artículo 9 de esta ley se puntualiza que en los programas federales, donde concurren recursos de las dependencias y, en su caso, de las entidades, con los de la federación, las primeras no podrán condicionar el monto ni el ejercicio de los recursos federales a la aportación de los recursos locales, cuando dicha aportación no se apege a los presupuestos de estas últimas.

Con respecto a la celebración de convenios entre los diferentes niveles de gobierno en *La Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Zacatecas y sus Municipios*, se establece en su artículo 1 que la presente ley regulará las relaciones hacendarias del Estado con los municipios y de estos entre sí; su coordinación y colaboración administrativa en materia hacendaria, así como el establecimiento de criterios de distribución de las participaciones e incentivos, asimismo su sistema de coordinación hacendaria mediante la constitución de organismos en dicha materia, para el

cumplimiento de sus objetivos y de los convenios de colaboración que se celebren en apego a ella, y que busquen la optimización del propio sistema.

Por su parte, el artículo 5 señala que el Gobierno del Estado y los Municipios podrán celebrar convenios de coordinación y colaboración administrativa en materia hacendaria, a efecto de lograr una mayor eficiencia en el desarrollo de sus funciones en ambos niveles de gobierno. Y en el artículo 11 advierte que, a través de los organismos del sistema de coordinación, los municipios tendrán efectiva participación en las relaciones de los gobiernos Federal y Estatal; en cuyo seno se acordará el sentido de la participación del Estado en los compromisos derivados del propios Sistema de Coordinación.

Para el ejercicio de las competencias y atribuciones que les otorguen las leyes en el Artículo 13 se puntualiza que el Estado y los Municipios, podrán coordinarse para la ejecución de acciones conjuntas, así como para la aplicación de recursos en la realización de obras y proyectos, a fin de impulsar el desarrollo de la entidad y de sus Municipios; pudiendo participar en convenios de esta materia con la federación.

Bajo esta tesitura, observamos que gran parte de los acuerdos y convenios de colaboración firmados por el estado de Zacatecas con la federación corresponden a este ámbito; el de la financiación, pues la mayoría se han firmado, ya sea para resarcir algún daño o carencia económica de nuestro estado. Algo similar sucede con los que han firmado los municipios y el gobierno de la entidad.

- ***Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos***

Esta ley se expide el 31 de diciembre de 1982, de ella, el 13 de Marzo del 2002, se deriva la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, está última representa un parteaguas en la estructura de las relaciones intergubernamentales en lo que respecta a su segunda y tercer características que tienen que ver con el aspecto humano, específicamente a las relaciones entre empleados públicos. La ley busca además de delimitar, definir y clarificar las responsabilidades de los servidores públicos, crear un ambiente más cooperativo entre los servidores públicos de los tres niveles de gobierno. La modificación de esta ley tiene su impacto, sobre todo, en el ámbito de la administración intergubernamental.

Esta ley tiene como objetivo reglamentar el título cuarto de la Constitución Mexicana en materia de; los sujetos de responsabilidad administrativa, las obligaciones, las responsabilidades y sanciones en el servicio público; las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones; y el registro patrimonial de los servidores públicos.

Cabe mencionar que el 6 de febrero del 2013 se aprueba, para el estado Zacatecas, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas. Lo que representa un gran avance en la institucionalización en las relaciones entre servidores públicos tanto del gobierno federal, estatal como de los municipios.

- ***Ley de Planeación***

Con la modificación al artículo, 25, 26 y 28 de la Constitución se establece el Sistema Nacional de Desarrollo y surge la Ley de Planeación, la cual está vigente desde el 6 de enero de 1983, siendo entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado. En ella se establecen las normas y los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo de México (Planade), la ley busca una mayor coordinación intergubernamental para la formulación, instrumentación, control y evaluación del proceso de desarrollo. En el marco de esta ley los COPRODES y el CUC se transformaron en Comités para la Planeación del Desarrollo de los Estados (COPLADES) y en el Convenio Único de Desarrollo (CUD), respectivamente.

En el capítulo quinto denominado “Coordinación”, artículos 33 y 34 de ésta ley, se establece la coordinación entre la federación y las entidades municipales para el logro de este fin. En ellos se señala que el gobierno federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional para que las acciones a realizarse por la federación y los estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

En la celebración de los convenios a que se refiere este capítulo, el artículo 35 establece que el ejecutivo federal definirá la participación de los órganos de la administración pública centralizada que actúen con las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades.

La promulgación de esta ley lleva implícito el reconocimiento de lo importante que es la participación conjunta de la federación, los estados y los municipios en la planeación del desarrollo; que el desarrollo no se alcanza por decreto, por lo que la participación de los entes menores no se da en automático; que es necesario el consenso, la colaboración y la participación de todos. Y sobre todo que; para alcanzar el desarrollo, primero, es necesario planear y si ésta es consensada, mucho mejor.

- ***Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria***

Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Marzo del 2006, siendo aún presidente Vicente Fox Quezada. Esta ley tiene como objetivo reglamentar el artículo 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. La promulgación de esta ley ha implicado un mayor compromiso en el control y supervisión, por parte de las entidades federativas y de los gobiernos municipales, de sus haciendas, encaminando sus objetivos hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos.

En el Título Cuarto “Del Gasto Federal en las Entidades Federativas” Capítulo I. De los recursos transferidos a las Entidades Federativas, artículo 82, se establece que las dependencias y entidades con cargo a sus presupuestos y por medio de convenios de coordinación, que serán públicos, podrán transferir recursos presupuestarios a las entidades federativas con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales, y en su caso recursos humanos y materiales.

En el artículo 83 se estipula que los recursos que transfieren las dependencias o entidades a través de los convenios de reasignación para el cumplimiento de objetivos de programas federales, no pierden el carácter federal, por lo que éstas comprobaran los

gastos en los términos de las disposiciones aplicables, para ello se sujetaran en lo conducente a lo dispuesto en el artículo anterior, así como deberán verificar que en los convenios se establezca el compromiso de las entidades federativas de entregar los documentos comprobatorios del gasto. La secretaria de la función pública emitirá los lineamientos que permitan un ejercicio transparente, ágil y eficiente de los recursos, en el ámbito de sus competencias. La auditoría proporcionará a las áreas de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas las guías para la fiscalización y las auditorías de los recursos federales.

Sobre la transparencia e información del ejercicio del gasto federalizado en el capítulo III, artículo 84 se establece que los recursos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas, y por conducto de éstas, a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal se sujetaran a lo establecido en el presente artículo.

El decreto de esta ley, implicó un gran avance en la corresponsabilidad y coordinación fiscal de los tres niveles de gobierno, además una mayor transparencia en origen y destino de los recursos. Esta ley, conjuntamente con las últimas modificaciones hechas a la Ley de Coordinación fiscal, ha impactado el gasto federalizado y por tanto la financiación intergubernamental.

### ***3.2. Financiación Intergubernamental***

A parte de los aspectos jurídicos de las relaciones intergubernamentales, el financiero es, quizá, el más importante al momento de analizar la interdependencia entre los diferentes niveles de gobierno. Su estructura nos permite caracterizar más en detalle el modelo de relaciones entre gobiernos e inclusive estas son, muchas veces, las que verdaderamente determinan el modelo específico de RIG.

Los recursos tienen una gran trascendencia política que se acrecienta en el caso de aquellos sistemas políticos que sustentan gran parte de su razón de ser en la prestación de una amplia gama de servicios (Cicuéndez y Ramos, 2006). Para el logro de este fin y con el objetivo de promover el uso racional y una distribución equitativa de los recursos, a finales de la década de los años 70s se establece el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) legislado a través de Ley de Coordinación Fiscal.

La creación del SNCF es el mayor avance en el sistema recaudatorio de México, sobre todo en término de delimitar facultades y disminuir duplicidades. Con el tiempo este mecanismo ha permitido mejorar las relaciones técnico administrativas de los agentes participantes de los tres niveles de gobierno. Desde su creación a la fecha, la financiación entre niveles ha pasado por un permanente y constante proceso de ajustes, los cuales están estrechamente ligados al proceso de descentralización administrativa implementado en las últimas décadas. Derivado de este proceso, se han desarrollado, en base a la Constitución, diversas leyes y reformado infinidad de artículos, que pretenden delimitar las funciones y competencias específicas de cada uno de los entes gubernamentales, a fin de evitar, duplicidad de funciones e ineficiencias en el uso de los recursos y eficientar a las administraciones.

En cuanto a las reformas hechas al Sistema Nacional de Coordinación fiscal, las últimas, se han enfocado a mejorar la redistribución fiscal hacia estado y municipios. Además, el avance en el proceso de descentralización -el traspaso de una serie de competencias que antes eran exclusivamente de la federación, como sucedió con la educación- ha obligado a los gobierno a realizar una revisión constate del sistemas de transferencias federalizadas.

Uno de los objetivo de analizar la financiación, es fundamentalmente para describir la dependencia financiera que los estados tiene con respecto a la de Federación, en este caso el estado de Zacatecas, la proporción de transferencias condicionadas e incondicionadas, la parte que se destina a gasto educativo y en que rubros. Pero sobre todo, el grado de federalización de dicho gasto educativo.

En el periodo de Vicente Fox, hubo grandes avances en términos del federalismo fiscal; primero se permito a los estados administrar algunos impuestos que tradicionalmente monopolizaba la federación. Segundo, se implementaron nuevos instrumentos financieros para aumentar las transferencias federales, permitiendo a los estados obtener más recursos y disminuir las asimetrías generadas por los viejos mecanismos fiscales. El ramo general 33, aunque no tuvo aumentos significativos en su administración, si mantuvo su misma importancia dentro de los ingresos de origen federal.

### ***3.2.1. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios: Gasto Federalizado***

El objetivo en este apartado es conocer y describir el monto y las principales aportaciones que se hacen de la federación a los estados y de estos últimos a los municipios. Cuáles de esas aportaciones son recursos programables o no programables e inferir, a partir de estos datos, el grado de descentralización o centralización de los flujos financieros.

Las transferencias, aportaciones y participaciones federales son instrumentos o mecanismos plenamente institucionalizados dentro de la estructura del gasto federalizado, el cual se define como el recurso económico que el gobierno federal entrega a los estados y municipios para impulsar el desarrollo regional y ayudar a cubrir las necesidades de la población local, en materia de: educación, salud, energía, seguridad y obras públicas. Éste se calcula en base a la Recaudación Federal Participable (RFP), la cual se define como el mecanismo mediante el cual se concentra el total de recursos de origen federal susceptibles de participación por parte de las entidades y los municipios.

El fondo general de participación, que es uno de los principales fondos dentro del gasto federalizado, se constituirá según lo señala el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, con el 20% de la recaudación fiscal participable que obtenga la federación en un ejercicio. Esta recaudación será la que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. No se incluirán, en la recaudación participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones, ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Las entidades deberán rendir cuenta comprobada de la totalidad de la recaudación, que efectúen de cada uno de sus impuestos y derechos locales. Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá la obligación, como se advierte en el artículo 3 de esta ley, de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, formulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que recibirá

cada Entidad Federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.

El artículo 9 de esta misma ley, señala que las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetos a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, en el registro de obligaciones y empréstitos de entidades y municipios, a favor de la federación, de las instituciones de crédito que operen en el territorio, así como; de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

El primer problema al que se enfrentan los estado y municipio es la incapacidad para aumentar su recaudación de recurso pues los mecanismos para ellos, están prácticamente monopolizados por el gobierno federal, quien centra, casi en su totalidad, dichos mecanismos. En este sentido la capacidad de la federación para la obtención de ingresos supera con mucho, sus gastos. Caso contrario sucede con las entidades y municipios donde sus gastos superan significativamente sus ingresos. Dando como resultado una infinidad de desequilibrios financieros, los cuales se intentan resolver a través de las transferencias federales a entidades y municipios.

Es la denominada brecha fiscal o desequilibrio vertical inherente a la mayoría de los Estados descentralizados en las cuales las fuentes de ingresos más productivas están en manos del nivel central, pero las políticas y servicios públicos más importantes y costosos son competencia de los gobiernos territoriales. Por lo tanto le corresponde al nivel central la función de distribuir esos ingresos, entre los niveles inferiores, que siempre tendrán cierto grado de dependencia financiera respecto a los recursos estatales (Agranoff, 1997 en Cicuéndez, 2006: 2)

Para disminuir los desequilibrios, la federación traspa una proporción de la recaudación impositiva a los estados y municipios, que permita a éstos financiar sus necesidades básicas de funcionamiento, se trata de un recurso no programado (incondicionado), es decir; el gobierno receptor de este recurso dispone de autonomía en el uso de éste, la federación no controla ni supervisa dichos recursos. Por otro lado,

están las transferencias programadas (condicionadas), conocidas como transferencias generales o en bloque, cuyo fin es financiar una política pública determinada o un área específica de gobierno. Las primeras tienen como objetivo disminuir los desequilibrios verticales que se generan en la asignación de recursos, mientras que la segunda busca disminuir los desequilibrios horizontales entre las diversas políticas públicas.

En el periodo analizado el gasto federalizado sufrió un cambio significativo (1997), capítulo cinco de la ley de Coordinación Fiscal, éste capítulo incluye las aportaciones del Ramo General 33. La adhesión de este capítulo es considerada la principal aportación y el mayor avance del federalismo fiscal y del Nuevo Federalismo del gobierno de Zedillo. En la administración del presidente Fox se crearon otros dos nuevos ramos, Ramo general 28 que comprende las participaciones ya existentes e incentivos económicos y el ramo General 39, este último se crea en marco del Auténtico Federalismo y su objetivo es el fortalecimiento de los estados, por lo que se denomina “Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

También se crearon, en este periodo, dos fondos más y son: el Fideicomiso de Infraestructura en los Estados (FIES) y el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), este último fondo busca disminuir las brechas y asimetrías fiscales entre las entidades federativas y los municipios. De esta forma, la aportación fundamental, en este terreno, por parte del gobierno de Fox son la creación de los Ramo 28 y 39 y los dos fondos, todos ellos enfocados a fortalecer a las entidades federativas y por tanto al federalismo fiscal.

Con Carlos Salinas (1988-1994) en el ámbito de la descentralización administrativa y del federalismo, hubo pocos cambios, salvo por la descentralización educativa que es su mayor contribución. Él tendió, más bien, a centralizar varios aspectos de la vida política y económica del país, pasando a la historia como un presidente autoritario y represivo.

En la actualidad los ramos presupuestales más importantes del gasto federalizado y por tanto, de la RFP son el Ramo 28 y el Ramo 33. El primero conocido como *Participaciones de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en los Ingresos Federales*, es parte de los gastos no programables, no está etiquetado; es decir, no tiene

un destino específico en el gasto de las entidades. Su objetivo principal es resarcitorio, por lo que tiene como fin, asignar los recursos de manera proporcional a la contribución de los recursos proporcionados por las entidades y generar incentivos para el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio de las entidades. En este caso, el Estado traspa un porcentaje de la recaudación impositiva a los niveles inferiores para financiar sus necesidades generales de financiamiento (Cicuéndez, 2006). Mientras que el segundo, denominado *Aportaciones Federales*, es uno de los principales ramos que pertenece al gasto programable, es un recurso asignado a cumplir determinados objetivos o ciertas políticas públicas. Similar a este, en cuanto a que son recursos condicionados a un programa o área específica, existen otros, pero de menor impacto y tamaño.

Por lo tanto, la principal diferencia entre estos dos ramos es que, los recursos del ramo 28, que reciben los estados y municipios, se pueden ejercer por éstos libremente. Mientras que, las aportaciones federales (Ramo33) son recursos etiquetados y por lo tanto se deben ejercer únicamente para el fin que fueron destinadas.

Las nuevas fórmulas para la distribución de recursos federales sopesan, en el caso del Ramo 28 (participaciones), la dinámica poblacional con la económica y la fiscal (esfuerzo recaudatorio). Para el caso del Ramo 33 (aportaciones) se consideran los esfuerzos en inversión y calidad educativa, fortalecimiento de la gestión de las entidades y municipios, y seguridad pública.

En la siguiente tabla podemos apreciar los ingresos de la federación y la proporción de gasto federalizado, qué porcentaje de éste gasto si está condicionado y cuánto se puede ejercer con mayor libertad por parte de las entidades federativas.

**Tabla 3.3**

**Ingresos de la Federación y Gasto Federalizado: participaciones, transferencias y apoyos efectuados a las entidades federativas y municipios (Millones de pesos)**

<b>Año</b>	<b>Ingresos de la Federación</b>	<b>Transferencias efectuadas a las entidades federativas y municipios (gasto federalizado)</b>	<b>Participaciones a los municipios: Ramo 28 (Ingresos no programados)</b>	<b>Participaciones a los municipios: Ramo 33 (Ingresos programados)</b>
<b>2003</b>	1,524,845.70	508,461.20	230,625.00	241,417.70
<b>2004</b>	1,650,505.10	551,318.60	249,988.80	252,201.40
<b>2005</b>	1,818,447.70	654,793.30	278,892.40	289,756.90
<b>2006</b>	1,973,500.00	716,835.00	329,166.80	301,172.30
<b>2007</b>	2,234,374.70	742,894.00	332,758.00	355,807.00
<b>2008</b>	2,569,450.20	886,522.00	423,455.00	395,287.00
<b>2009</b>	3,045,478.60	855,505.00	375,731.00	412,467.00
<b>2010</b>	3,176,332.00	942,808.00	437,327.00	437,334.00
<b>2011</b>	3,438,895.50	1,028,542.00	477,167.00	469,724.00

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Ingresos de la Federación y al Informe sobre Participaciones en Ingresos Federales y Aportaciones pagadas a los estados, municipios y al Distrito Federal, en <http://www.shcp.gob.mx>

Como podemos apreciar en la anterior tabla, alrededor de un 30% de los ingresos federales es transferido a las entidades federativas (estados), lo que nos da cuenta del grado de centralización de los recursos. Del 2003 al 2008 el gasto federalizado oscilaba entre un 33 y 36%, a partir del 2009 este tuvo una caída muy drástica ubicándose en ese año en un 28%, la media para el periodo 2003-2011 fue de 29.4%. La caída del gasto federalizado nos hace suponer que, en la administración de Felipe Calderón, y aunque no es parte del periodo estudiado, éste no es una prioridad, lo que aleja al gobierno en turno del proyecto emprendido por sus antecesores y por tanto de la descentralización financiera.

Además, si observamos la evolución de los recursos, podemos apreciar una disminución del peso de los recursos no programados sobre los programados. Es decir, los instrumentos de financiación de áreas o políticas públicas específicas han ido aumentando durante el periodo, este hecho puede ser interpretado como un mecanismo que obliga y acentúa la interacción y la interdependencia entre los entes

gubernamentales. Por tanto, la capacidad de influencia del gobierno central sobre los programas específicos, tiende a ser mayor. Tal es el caso de la educación, donde prácticamente la totalidad de los programas educativos son financiados por el gobierno federal.

Por otro lado, cabe mencionar que el no etiquetamiento o condicionamiento de los recursos podría ser positivo en términos de autonomía financiera para los gobiernos locales, ya que esto les permite utilizarlos en aspectos que ellos consideren más necesarios o prioritarios para el desarrollo de su estado. Pero esto, lejos de ser aprovechado en esos términos, ha devenido en un uso patrimonial de los mismos y en una excesiva corrupción por parte de los jefes de gobierno. Es decir, en el caso de México, los primeros (participaciones) son utilizados con un alto grado de discrecionalidad, sin ningún control legal o jurídico que exija a estos un uso honesto y eficiente de los recursos. Y en los casos donde sí hay control, igual existen argucias legales para salir ileso ante cualquier hecho de corrupción.

A manera de conclusión, podemos afirmar que en el periodo del gobierno de Zedillo y de Vicente Fox, las RIG han tenido sus mayores cambios; en sus administraciones hubo avances significativos en la creación y consolidación de los mecanismos formales de la RIG. Además, en el ámbito de la financiación se hicieron diversas revisiones con el fin de hacer más autosuficientes a las entidades federativas y a sus municipios, implementados nuevos mecanismos de autofinanciación.

### ***3.2.1.1. Ingresos para Zacatecas***

El estado de Zacatecas está compuesto por 58 municipios, estos son muy heterogéneos entre sí, tanto por su desarrollo económico, sus condiciones geográficas, su dimensión territorial, como por el tamaño de su población. Unos cuantos municipios acumulan más de 50% de la población, son los que más aportan y, en algunos casos también, son los que más reciben.

Para el 2009, según el Sistema de Cuentas Nacionales, Zacatecas ocupa el lugar número 28 en la generación de PIB nacional, aportando un 0.9%, menos del 1%, en último lugar se ubica Colima con un 0.5%. , los estados que más aportan son Distrito

Federal (17.7%), Estado de México (9.2%), Nuevo León (7.5%) y Jalisco (6.3%). En personal ocupado, Zacatecas ocupa el 0.9% del empleo, cuenta con 1.3% de las unidades económicas de todo el país, el 59% de su población es urbana -casi 20 puntos porcentuales menos que la media nacional- el resto de la población es rural y abarca el 3.8% de la superficie de todo el país. Las actividades primarias ocupan el 10.69%, las secundarias el 35.60% y las terciarias un 53.71%. La actividad económica más importante es la minería, aportando a la producción zacatecana un 13.59%. En la agricultura, Zacatecas Ocupa los primeros lugares a nivel nacional, en la producción de Frijol, Zanahoria, Tuna, Durazno, Uva, Tomate Verde y Guayaba.

De 1990 al 2010, el estado muestra una tendencia a la baja en su crecimiento poblacional, más aún si se analiza el periodo del 2000 al 2005, donde alrededor del 75% de los municipios tuvieron un decremento poblacional; el municipio de Zacatecas fue el que tuvo mayor crecimiento, tanto en términos absolutos como relativos. Esto datos son alarmantes, sobre todo, si tomamos en cuenta que la caída se debió a los flujos migratorios y no a una baja en la tasa de natalidad; los municipios se han empobrecido a tal grado que no logran el arraigo de la población, no hay industria, el campo, que es una de las actividades primordiales, depende en su mayoría de las condiciones climáticas ya que su grado de tecnificación es muy bajo, por lo que los campesinos se ven obligados a emigrar en busca de sustento para sus familias. Algunos emigran a las cabeceras municipales o la capital (Zacatecas) pero la mayoría lo hace hacia las ciudades de los estados colindantes (Zapopan Jalisco, Monterrey, Aguascalientes, San Luis Potosí, Durango y Torreón) o a los Estados Unidos. No se ha logrado el crecimiento económico que de sustento, seguridad y arraigo a las familias zacatecanas.

En la siguiente tabla podemos apreciar, en detalle, el crecimiento o decrecimiento de la tasa poblacional para cada uno de los municipios y aquellos que concentran el mayor número de zacatecanos.

**Tabla 3.4**

**Población del Estado de Zacatecas por municipio:1990, 2000, 2005 y 2010**

<b>Municipio</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>
Apozol	7492	7371	5898	6 314
Apulco	4695	4976	4801	5 005
Atolinga	3476	3199	2738	2 692
Benito Juárez	4264	4368	3904	4 372
Calera	27454	31897	36106	39 917
Cañitas de Felipe Pescador	9069	8522	7893	8 239
Concepción del Oro	12557	11728	11857	12 803
Cauhtémoc	10389	10824	11272	11 915
Chalchihuites	13019	11927	10519	10 565
Fresnillo	176885	183236	196538	213 139
Genaro Codina	8260	7974	7369	8 104
Gral. Enrique Estrada	5255	5486	5639	5 894
Gral. Francisco R. Murguía	25779	23112	21021	21 974
Gral. Joaquín Amaro	2139	2018	1619	1 609
Gral. Pánfilo Natera	21641	21689	21391	22 346
Guadalupe	107523	109066	129387	159 991
Huanusco	5700	5254	4239	4 306
Jalpa	23883	23470	22909	23 557
Jerez	56180	54757	52594	57 610
Jiménez del Teúl	2488	5235	4855	4 584
Juan Aldama	20056	19387	18498	20 543
Juchipila	12815	12669	11603	12 284
Loreto	36282	39921	43411	48 365
Luis Moya	11488	11418	10982	12 234
Mazapil	20969	17860	15589	17 813
Melchor Ocampo	2843	2720	2506	2 662
Mezquital del Oro	3151	3004	2475	2 584
Miguel Auza	21024	21671	20683	22 296
Momax	3228	2916	2684	2 529
Monte Escobedo	9800	9702	8855	8 929
Morelos	9176	9755	10543	11 493
Moyahua de Estrada	5986	5704	4600	4 563
Nochistlan de Mejía	30567	29282	26195	27 932
Noria de Ángeles	13461	13814	13197	15 607
Ojocaliente	36191	38219	37545	40 740
Panuco	13645	13985	14897	16 875
Pinos	63549	64415	66174	69 844
Rio Grande	60559	59330	57708	62 693
Saín Alto	21779	20775	19333	21 533
Salvador El	3798	3101	2866	2 710
Sombrerete	65252	61652	58201	61 188
Susticacán	1453	1346	1235	1 360

Tabasco	15446	15681	14809	15 656
Tepechitlan	9193	8972	7965	8 215
Tepetongo	9116	8446	7080	7 090
Teúl de González Ortega	9327	9174	5279	5 506
Tlaltenango de Sánchez Román	23670	23456	21636	25 493
Trinidad García de la Cadena	3710	3547	2964	3 013
Valparaíso	36393	35048	32499	33 323
Vetagrande	6969	7228	8358	9 353
Villa de Cos	32502	32125	30420	34 328
Villa García	13467	14443	16540	18 269
Villa González Ortega	11613	11870	11856	12 893
Villa Hidalgo	16490	15746	17195	18 490
Villanueva	32014	32140	28760	29 395
Zacatecas	118742	123899	132035	138 176
Trancoso	-	-	-	16 934
Santa María de la Paz	-	-	-	2 821
Estatad	1336496	1353610	1367692	

Fuete: Elaboración propia en base al Compendio Censal Zacatecas 2010

De acuerdo con los reportes del conteo 2005 de INEGI, el estado cuenta, para ese año con una población de 1 367 692 habitantes, concentrados principalmente en los siguientes municipios: Fresnillos (196,538), Zacatecas (132,035), Guadalupe (129,387), Pinos (66,174), Sombrerete (62,000), Rio Grande (57,708) y Jerez (52,594). En ese año los municipios que tuvieron el mayor crecimiento fueron Zacatecas, Fresnillo, Morelos, Guadalupe, Calera y Ojocaliente. Mientras que hubo más de 40 municipios que tuvieron una caída en su crecimiento poblacional. De la población total, 52% son mujeres y el 48% restante son hombres. Zacatecas representa, para ese entonces, el 1.32% de la población de todo el país.

En cuanto al desarrollo humano, según los Indicadores de Desarrollo Humano y Género 2005, Zacatecas es clasificado como un estado de desarrollo humano medio (IDH de 0.50 a 0.79). Pero aun así, se ubica en el lugar número 26; a 25 lugares del Distrito Federal que tiene el nivel más alto de desarrollo humano del país y a seis lugares del estado con el índice más bajo que es Chiapas. En la siguiente tabla podemos apreciar el grado de marginación de cada uno de los municipios que componen el estado de Zacatecas.

**Tabla 3.5**

**Índice de Desarrollo Humano y Grado de Marginación de los Municipios Zacatecanos para el 2005**

Municipio	IDHM 2005	Grado de Marginación
Apozol	0.7803	Medio
Apulco	0.7463	Medio
Atolinga	0.7446	Medio
Benito Juárez	0.7697	Medio
Calera	0.8286	Bajo
Cañitas de Felipe Pescador	0.8208	Bajo
Concepción del Oro	0.8274	Bajo
Cuauhtémoc	0.7666	Bajo
Chalchihuites	0.7697	Medio
Fresnillo	0.8138	Bajo
Genaro Codina	0.7379	Medio
Gral. Enrique Estrada	0.8214	Medio
Gral. Francisco R. Murguía	0.7451	Medio
Gral. Joaquín Amaro	0.7528	Medio
Gral. Pánfilo Natera	0.7513	Medio
Guadalupe	0.8789	Muy bajo
Huanusco	0.7851	Medio
Jalpa	0.7934	Bajo
Jerez	0.8195	Bajo
Jiménez del Teúl	0.6825	Alto
Juan Aldama	0.7970	Bajo
Juchipila	0.8097	Bajo
Loreto	0.7881	Bajo
Luis Moya	0.8024	Bajo
Mazapil	0.7377	Medio
Melchor Ocampo	0.7311	Medio
Mezquital del Oro	0.7499	Medio
Miguel Auza	0.7808	Bajo
Momax	0.7891	Medio
Monte Escobedo	0.7689	Medio
Morelos	0.8441	Muy bajo
Moyahua de Estrada	0.7790	Medio
Nochistlan de Mejía	0.7911	Bajo
Noria de Ángeles	0.7731	Medio
Ojocaliente	0.7863	Bajo
Panuco	0.7619	Medio
Pinos	0.7225	Medio
Rio Grande	0.8082	Bajo
Saín Alto	0.7521	Medio
Salvador El	0.7132	Medio
Santa María de la Paz	0.7615	Medio
Sombrerete	0.7789	Medio
Susticacán	0.7747	Medio
Tabasco	0.7625	Medio
Tepechitlan	0.7587	Medio
Tepetongo	0.7885	Medio
Teúl de González Ortega	0.8004	Bajo
Tlaltenango de Sánchez Román	0.7961	Bajo
Trancoso	0.7838	Bajo
Trinidad García de la Cadena	0.7937	Bajo
Valparaíso	0.7408	Medio
Vetagrande	0.7871	Medio
Villa de Cos	0.7785	Medio
Villa García	0.7997	Bajo
Villa González Ortega	0.7947	Medio
Villa Hidalgo	0.7484	Medio
Villanueva	0.7960	Bajo
Zacatecas	0.8900	Muy bajo
Estatad	0.7872	Bajo

Elaboración propia en base al Índice de Marginación 2005, CONAPO y a Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005

El municipio de Zacatecas, por su ubicación y al ser la capital, tiene el grado de desarrollo más alto, junto con Guadalupe y Morelos; Guadalupe conforma con Zacatecas la zona conurbada más grande del Estado y Morelos es considerado una colonia más del municipio de Zacatecas. Jiménez del Teul, El Salvador, Pinos y Mazapán, a pesar de tener un desarrollo socioeconómico bajo, tienen un índice de Marginación Medio. En la siguiente tabla podemos observar el lugar que ocupan estos municipios en cuanto a indicadores socioeconómicos.

**Tabla 3.6**  
**Indicadores Socioeconómicos en Porcentajes por Municipios**

Municipio	Población de 15 años + analfabeta	Población 15 años + sin primaria completa	Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario	Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	Ocupantes en viviendas sin agua entubada	Viviendas con algún nivel de hacinamiento	Ocupantes en viviendas con piso de tierra	Población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos
Apozol	8.14	36.81	2.46	1.05	4.67	32.31	3.28	65.94
Apulco	7.51	37.21	12.42	2.03	9.65	36.73	2.72	58.84
Atolinga	9.17	46.15	9.34	1.64	1.98	23.23	2.02	53.09
Benito Juárez	6.23	32.00	6.41	2.34	4.64	27.91	3.04	61.73
Calera	4.67	24.75	2.31	0.99	1.90	35.54	2.10	43.14
Cañitas de Felipe Pescador	5.08	22.17	8.76	1.35	1.18	35.59	2.98	46.44
Concepción del Oro	5.51	20.28	3.05	2.16	9.05	35.50	2.86	46.46
Cuauhtémoc	6.28	28.90	4.37	1.58	0.88	44.19	10.58	48.33
Chalchihuites	7.57	30.98	7.22	1.13	6.24	31.21	5.26	71.16
Fresnillo	4.57	21.40	6.09	1.16	3.28	34.50	2.94	49.78
Genaro Codina	8.68	29.21	23.05	2.96	5.56	50.14	3.81	38.44
Gral. Enrique Estrada	6.33	29.36	2.23	2.28	1.31	32.89	2.36	51.85
Gral. Francisco R. Murguía	6.30	33.86	11.96	1.18	7.65	36.69	3.59	77.94
Gral. Joaquín Amaro	9.27	52.38	9.86	1.94	4.06	26.63	3.74	74.20
Gral. Pánfilo Natera	9.07	36.67	9.97	1.30	3.84	40.47	3.89	68.03
Guadalupe	2.60	12.09	1.35	0.76	1.41	25.00	1.67	28.26
Huanusco	7.82	36.08	4.38	1.41	6.73	30.66	3.03	55.86
Jalpa	7.39	29.03	2.54	0.68	4.77	32.79	2.61	45.55
Jerez	5.23	27.76	2.29	0.45	1.31	24.43	1.90	53.66
Jiménez del Teúl	10.99	37.38	33.22	8.03	16.89	41.80	10.95	77.28

Juan Aldama	3.86	24.51	4.86	1.03	1.09	36.01	4.06	59.45
Juchipila	6.72	30.89	0.33	0.34	2.64	22.24	3.32	40.05
Loreto	5.95	24.36	4.20	1.44	5.43	43.07	3.50	51.25
Luis Moya	6.98	27.49	2.70	1.03	1.59	40.26	7.07	49.60
Mazapil	10.37	34.83	16.56	3.77	31.06	43.62	6.73	65.94
Melchor Ocampo	12.43	35.54	15.66	3.64	15.14	39.59	1.99	75.34
Mezquital del Oro	8.69	41.21	15.56	1.24	14.97	34.26	3.69	56.73
Miguel Auza	4.27	23.22	4.69	0.99	6.22	37.98	6.41	57.06
Momax	6.32	36.45	1.87	0.83	1.63	26.17	0.40	55.24
Monte Escobedo	7.36	31.41	8053	2.25	5.33	24.92	2.98	63.82
Morelos	2.62	21.69	1.63	0.26	0.90	29.66	1.15	34.88
Moyahua de Estrada	10.47	40.65	3.01	0.75	8.10	21.92	4.34	49.63
Nochistlan de Mejía	7.46	32.71	4.24	1.02	6.25	28.37	3.30	51.17
Noria de Ángeles	8.01	30.99	10.67	2.20	12.75	42.10	3.89	72.34
Ojocaliente	6.94	25.99	7.72	1.45	3.41	42.87	5.43	50.78
Panuco	6.78	33.94	14.71	1.53	6.54	43.58	2.63	52.62
Pinos	11.11	30.59	23.50	2.83	25.76	40.97	4.79	57.49
Rio Grande	5.27	26.81	5.37	0.59	3.01	32.91	3.64	52.99
Saín Alto	6.34	29.36	13.85	1.49	4.22	44.95	4.24	77.61
Salvador El	18.45	39.52	6.28	6.36	5.50	39.38	2.51	73.83
Santa María de la Paz	7.36	37.17	4.36	1.35	6.19	30.13	6.62	59.47
Sombrerete	5.14	26.03	10.73	1.22	7.26	34.54	4.58	56.32
Susticacán	9.56	42.39	3.54	2.14	1.33	31.96	2.59	63.20
Tabasco	8.06	31.90	5.63	0.51	4.79	34.08	4.81	58.97
Tepechitlan	6.87	34.32	5.99	1.97	4.58	28.19	6.05	58.14
Tepetongo	7.46	44.35	7.57	0.84	3.46	28.14	2.67	61.25
Teúl de González Ortega	5.58	29.44	1.98	2.19	3.84	25.66	3.73	43.80
Tlaltenango de Sánchez Román	6.20	28.02	5.51	2.10	9.89	31.44	3.46	53.40
Trancoso	7.13	24.32	8.76	1.34	4.94	46.91	2.24	42.38
Trinidad García de la Cadena	7.95	37.44	3.16	1.23	2.79	21.18	3.12	46.10
Valparaíso	7.37	32.30	15.27	7.23	15.13	34.57	6.01	64.78
Vetagrande	4.87	26.88	3.11	0.26	1.49	39.94	1.55	52.26
Villa de Cos	6.41	32.72	11.65	2.01	5.08	40.23	2.92	62.91
Villa García	4.45	22.68	7.87	1.58	9.68	40.97	4.23	48.85

Villa González Ortega	7.67	32.57	7.42	1.90	5.87	39.20	4.49	53.96
Villa Hidalgo	10.08	30.34	9.83	2.19	5.56	44.58	3.37	72.33
Villanueva	6.25	33.70	6.21	0.80	2.91	27.71	3.86	54.41
Zacatecas	2.14	11.30	0.78	0.56	0.90	20.76	1.08	27.6

Fuente: Índice de Marginación 2005

Los municipios con el mayor índice de analfabetas son: El Salvador, Melchor Ocampo, Moyahua de Estrada, Pinos, Mazapil y Villa Hidalgo, todos ellos superan el 10%, El Salvador casi llega al 20%. En cuanto a la población mayor de 15 años que no termino la primaria y que por tanto ya no está estudiando, es desalentador darse cuenta que existen municipios donde más del 50% de la población, es decir más de la mitad no termina la primaria ¿qué hacen entonces esos jóvenes? Al no haber suficientes fuentes de empleo, una parte de ellos emigra.

En Zacatecas existe toda una tradición de emigración, los jóvenes solo esperan cumplir cierta edad para irse a Estados Unidos, razón por la cual también observamos, en varios municipios, sobre todo de 1990 al 2005, un descenso de la población, esto en el mejor de los casos ¿qué pasa con aquellos jóvenes que no estudian, ni emigran? algunos se casan muy chicos, asumiendo desde edades muy tempranas responsabilidades de adultos. Otros, desafortunadamente, se vuelven presa fácil de la delincuencias, sobre todo en estos tiempos de violencia y degradación moral que atraviesa nuestro país.

Como podrá apreciarse, en cada uno de los indicadores, Zacatecas, Guadalupe, Morelos Calera, son los municipios con las mejores condiciones socioeconómicas. Mientras que El Salvador, Jiménez del Teúl, Pinos, Mazapil, Melchor Ocampo son algunos de los municipios con mayor atraso y marginación.

Pero aparte de los indicadores socioeconómicos, qué pasa con los flujos financieros y presupuestales para el estado de Zacatecas y sus municipios. En la siguiente tabla, inferida del Presupuesto de Egresos de la federación, podemos apreciar los principales flujos financieros.

**Tabla 3.7****Ingresos Para el Estado de Zacatecas**

<b>Año</b>	<b>Ingresos provenientes de la federación (recursos transferidos)</b>	<b>Ingresos locales del Gobierno del Estado</b>	<b>Totales</b>
1998	3,856,936,022	122,218,322	3,979,154,344
2001	6,845,334,690	323,607,200	7,169,541,890
2002	7,464,603,511	335,438,489	7,800,042,000
2003	8,824,799,008	375,702,199	9,218,501,206
2004	9,689,844,158	499,537,735	10,189,381,893
2005	10,690,714,413	550,178,023	11,240,892,437
2006	12,159,882,923	641,651,208	12,801,534,132
2007	14,086,975,027	946,113,535	15,033,088,562
2008	17,626,540,905	1,248,082,456	*19,411,980,792
2009	18,688,244,963	1,011,006,220	20,354,251,183
2010	19,173,666,226	966,861,289	*23,489,314,943
2011	20,879,014,475	1,498,058,955	*24,710,059,654

Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas Públicas (Municipios), Gobierno del Estado de Zacatecas, Secretaria de Finanzas en <http://finanzas.zacatecas.gob.mx>

\*Incluye ingresos extraordinarios

Como puede observarse en la tabla anterior, más de 90% de los ingresos que obtiene el Estado de Zacatecas proviene de la federación. Zacatecas solo genera entre un 3 y 6% de los ingresos del estado, a pesar de que en el gobierno de Vicente Fox Quezada se realizaron algunas reformas al Código Fiscal de la Federación para permitir a los estados ampliar sus fuentes de ingresos, no hubo un aumento significativo en los ingresos locales, salvo por su composición; Zacatecas sigue siendo una entidad altamente dependiente del centro.

Para el 2002 los recursos del estado de Zacatecas se clasifican, según la ley de Ingresos, en: Ingresos locales del gobierno del estado los cuales se dividen en Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos. E ingresos provenientes de recursos transferidos los cuales se dividen en participaciones, aportaciones ramo general 33, extraordinarios y aportaciones federales no regularizadas.

En la siguiente tabla podemos apreciar las principales fuentes de financiamiento de los ingresos locales.

**Tabla 3.8**

**Ingresos del estado de Zacatecas provenientes de fuentes locales**

<b>Rubro</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>	<b>2011</b>
<b>Impuestos</b>	18,940,968	117,873,394	196,749,827	308,009,311
<b>Derechos</b>	68,802,017	154,011,235	270,898,668	674,517,986
<b>Productos</b>	54,389,200	20,016,018	33,972,953	32,640,567
<b>Aprovechamientos</b>	33,929,524	43,537,842	44,552,208	260,818,730
<b>Total</b>	165,061,710	335,438,489	641,651,208	*1,498,058,955

Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas Públicas (Ingresos), Gobierno del Estado de Zacatecas, Secretaría de Finanzas en <http://finanzas.zacatecas.gob.mx>

\*Incluye un nuevo rubro que se llama contribuciones de Mejoras

De 1998 al 2002, los impuestos aumentaron cerca de un 500%, esto debido a las modificaciones en la ley de coordinación fiscal que otorgó a los estados ciertas concesiones tributarias. Los derechos crecieron poco más de un 100%, en productos hubo una disminución y en aprovechamientos solo se registró un aumento cercano al 30%. Para el 2006 los impuestos y derechos no alcanzaron el crecimiento del 100%, en productos se creció un 60% y en aprovechamiento hubo un crecimiento menor a 5%.

Gracias a las reformas fiscales implementadas en el gobierno de Fox, y con el objetivo de aumentar la autonomía fiscal de los estados, los ingresos estatales vía impuestos tuvieron un aumento significativo; en 1998 los impuestos representaban solo el 11.48% de los ingresos locales, para el 2002 ya representaban 35.14%, a finales de su mandato, en el 2006, fue 30.66%. Sin embargo, para 2011 estos volvieron a bajar, representando solo un 20.56% de los ingresos locales; recordemos que el gobierno de Felipe Calderón no continuó con el mismo esquema de descentralización financiera, observándose, en su periodo, un ligero retroceso en la financiación intergubernamental.

Para 1998 los ingresos por impuestos se desglosan sobre: adquisición de bienes inmuebles, diversión y espectáculos públicos, hospedaje, para la UAZ, tenencia estatal, y sobre nóminas. El impuesto sobre adquisición de bienes abarca más del 67.5%, seguido por el impuesto para la UAZ que se lleva un 25%. Como podemos apreciar

estos dos impuestos son la principal fuente de ingresos locales para ese año. Posteriormente la situación cambio significativamente, en el gobierno de Vicente Fox se realizaron ajustes en la recaudación fiscal de los estados, permitiendo a estos la administración de algunos impuestos, entre ellos la tenencia vehicular, y el impuesto sobre nóminas, lo que permitió que para el 2002, la tenencia estatal abarcara un 15.8% de la recaudación de impuestos y los de nóminas un 40.84% . Ambos impuestos que en 1998, tuvieron una aportación de cero, ahora, cuatro años después, aportan entre ambos más de 55% de los impuestos. El impuesto sobre la adquisición de bienes siguió creciendo en términos absolutos pero en términos relativos tuvo una caída muy drástica, para este mismo año solo aporta un 26.7%; una caída de 40 puntos porcentuales.

Los derechos, por su parte, mantuvieron una proporción similar durante todos los años; representaban para 1998 el 41.68%, para el 2006 el 42.21% y para el 2011 un 45.03%; con un ligero aumento para el último año. Los ingresos por éste concepto se dividen en: secretaria general de gobierno, autoridades fiscales, autoridades de catastro, autoridades de registro público, obras públicas, contraloría, autoridades de educación y cultura, autoridades de oficialía mayor, autoridades de seguridad pública y tránsito, comunicaciones, por inscripción del padrón de proveedores, servicios del instituto de ecología, otros derechos. Para el 1998, el derecho de autoridades fiscales aportaba el 51.7% para este rubro, seguido por autoridades de registro público que aportaba el 28.3%, el que menos aporta es autoridades de oficialía mayor, no alcanza ni el 1%. Del total de ingresos por derechos, la Secretaria de Finanzas recauda más del 90%.

En productos, en relación a los otros rubros, se aporta poco, menos del 5%. En aprovechamientos se observan fluctuaciones muy irregulares pues en 1998, estas representan un 20% de los ingresos, pero para el 2002 y 2006, la proporción baja aportando, para el 2006, solo un 7% de los ingresos. Pero para el 2011 su participación en el ingreso vuelve a subir, representando en ese año un 17%; creciendo entre el 2006 y 2011, en términos nominales cerca de seis veces su valor. Los aprovechamientos se dividen en: recargos, rezagos, multas, reintegros, indemnizaciones, gastos de ejecución, cauciones, fianzas y depósitos, otros aprovechamientos. Los que más aportan a este rubro son los gastos de ejecución, los recargos y las multas.

La otra fuente de financiamiento, para el estado de Zacatecas son los ingresos provenientes de los recursos transferidos, los cuales se dividen en participaciones, aportaciones ramo general 33, aportaciones federales no regularizables y extraordinarios, todos ellos mencionados anteriormente. Si revisamos las cuentas públicas del estado de Zacatecas en su rubro *Ingresos*, las participaciones se dividen en: fondo general que abarca más del 80% de éste rubro, le sigue el fondo municipal con un 11.5% en promedio, después están el Impuesto Especial Sobre producción y servicios (IEPS), impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), Multas federales, Control de Obligaciones, Fiscalización y otros subsidios.

La segunda fuente de recursos transferidos son el Ramo General 33, que se subdivide en fondo de aportaciones para la educación básica y normal, éste es el rubro más importante dentro del fondo, pues abarca cerca del 70% del recurso transferido para el ramo 33. Le siguen, en orden de importancia, el fondo de aportaciones para los servicios de salud, para la infraestructura social (Estatad y Municipal), para el fortalecimiento de los municipios, de aportaciones múltiples, para la seguridad pública, para la educación tecnológica y de adultos y finalmente, rendimientos del ramo general 33. El fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios, aunque representa un porcentaje bajo dentro del ramo (cerca del 5% en 1998), fue el que más creció para el 2002 representando un 7% de ese ramo.

La financiación de la mayor parte de los gastos del estado de Zacatecas por parte de la federación, implica y obliga a una mayor interacción entre ambos niveles de gobierno. La interacción es menor en el caso de que una unidad de gobierno perteneciente a un nivel territorial utilice recursos procedentes de fuentes propias (Cicuéndez y Ramos, 2006), lo que nos lleva a afirmar que la estructura de las RIG no es igual para cada uno de los estados de la República; estados con mayor dependencia financiera tendrán una mayor interacción que los que generan mayores recursos propios. Otro aspecto, que también influye en el grado de interacción, es el destino de los recursos transferidos, la interacción será mayor si el recurso se asigna a un destino específico, que si éste se asigna a un gasto general: entre más dependencia financiera y más específico el uso del recurso mayor interacción entre niveles de gobierno. En el caso de Zacatecas, por su

dependencia financiera y por el etiquetamiento de los recursos, la interacción es obligada, constante e inevitable.

Aquellos estados que disponen de más y mejores recursos estarán en mejor posición para actuar conforme a sus prioridades (Cicuéndez y Ramos, 2010). Por el lado de los municipios, la situación es más crítica, son más vulnerable, los recursos con los que cuentan para responder a las diversas demandas ciudadanas son más escasos que los de los estados. Dicha situación no es igual para todas las entidades federativas, existen algunas, cuyos municipios son altamente desarrollados y su aportación a los ingresos estatales es muy alta. En este sentido, la interdependencia entre estados y municipios y por tanto, las relaciones intergubernamentales, son diferentes para cada estado e inclusive para cada política pública.

La estructura o intensidad de las relaciones entre dos o más unidades de gobierno varía en función del nivel de dependencia que cada una de ellas tenga respecto a las otras y, a su vez el nivel de dependencia estará condicionado por el grado relativo de control que mantengan sobre diferentes recursos (Cicuéndez y Ramos, 2010: 384).

Con el objetivo de disminuir la brecha fiscal que existe en cada uno de los estados, se ha cedido a éstos, a través de diversas reformas fiscales, algunas competencias tributarias que, desafortunadamente, para el caso de Zacatecas, no han sido de gran impactos, ya que su actividad económica, la inversión en particular y el crecimiento en general no son muy favorables. Zacatecas es, más bien, un estado expulsor de mano de obra, ya sea hacia Estados Unidos o hacia otros estados. Lo que redundaría en que no haya un verdadero incentivo para que el gobierno zacatecano ejerza sus competencias tributarias y generar de esta forma más recursos propios. Muchas veces, ejercer éstas lo demeritan políticamente más de lo que le reportan en términos cuantitativos en relación a sus múltiples necesidades de gasto.

A nivel federal y para resarcir la asimetría fiscal que se genera entre estados ricos y estados pobres, se han buscado mecanismos redistributivos que iguallen sus condiciones dando más recursos a los estados que menos tienen. Por lo tanto, y al margen de la capacidad que cada estado tiene para generar recursos propios, en México predomina un modelo de financiación intergubernamental federal, es decir,

independientemente del traspaso o no de competencias, la financiación de estas se da a través de las transferencias que la federación hace hacia los estados y de estos a los municipios. Lo que genera que los estados en general y Zacatecas en lo particular, se vuelvan entidades altamente dependientes en términos financieros, impactando el resto de las áreas o dimensiones de las relaciones intergubernamentales.

### 3.2.2. Recursos Programados y no Programados (Transferencias condicionadas e incondicionadas) para el Estado de Zacatecas

En la siguiente tabla podemos observar que proporción de los ingresos que se reciben en el estado de Zacatecas están programados y cuántos no lo están.

**Tabla 3.9**

**Ingresos del Estado de Zacatecas provenientes de la federación  
(Ramo 28 y Ramo General 33)**

<b>Año</b>	<b>Ingresos provenientes de la federación</b>	<b>Participaciones Ramo 28 (recurso no programados)</b>	<b>Aportaciones Ramo General 33 (recursos programados)</b>
1998	3,856,936,022	1,537,219,549	2,319,716,473
2001	6,845,334,690	2,509,633,411	4,028,192,304
2002	7,464,603,511	2,533,122,463	4,443,552,934
2003	8,842,799,008	2,949,797,471	4,784,257,262
2004	9,689,844,158	3,191,509,025	5,087,115,060
2005	10,690,714,413	3,531,688,380	5,578,915,298
2006	12,159,882,923	4,290,223,284	5,903,088,285
2007	14,086,975,027	4,304.589,018	6,911.398,922
2008	17,626,540,905	5,513.685,765	7,650.912,205
2009	18,688,244,963	5,209.910,708	8,119.434,798
2010	19,173,666,226	6,034.948,558	8,613.760,613
2011	20,879,014,475	6,620.887,779	9,117.563,949

Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas Públicas (Municipios), Gobierno del Estado de Zacatecas, Secretaría de Finanzas en <http://finanzas.zacatecas.gob.mx>

\*El resto de los recursos que no aparece se destinan en otros rubros

En la tabla puede apreciarse, que la proporción de recursos para el Ramo General 33 llegaba hasta el 60% en 1998, para el año 2011 solo alcanza un el 43.7%. Lo mismo sucede con la proporción de recursos destinados al Ramo 28, que son recursos

incondicionados o no programados; en 1998 ascendían a un 39.8%, para el 2011 habían bajado a un 31.7%. En 1998 el 60% de las transferencias eran condicionadas (Ramo 33) y 40% eran incondicionadas (Ramo 28), el 100% de las transferencias se utilizaban en estos dos ramos.

En los años subsecuentes la participación de ambos ramos ha ido bajando, lo que nos da para el 2011 un 43.7% del Ramo 33; más el 31.7% del Ramo 28. Estos dos ramos solo abarcan el 75.4% del gasto federalizado, el resto del gasto, un 24.6% entra en otros rubros de gasto programado, es decir es un gasto que también se destina a áreas específicas como sucede con el Ramo 33. La proporción de transferencias condicionadas ha ido en aumento; 60% al inicio del periodo (1998) y 68.3% al final (43.7% ramo33 y 24.6% en otros rubros), mientras las incondicionadas tuvieron una disminución cercana el 10%.

Para algunos autores como Ramos y Cicuéndez (2010), esta disminución en el gasto incondicionado significa una reducción en la dependencia financiera del estado; producto, quizá, de una mayor corresponsabilidad fiscal por parte del gobierno zacatecano. Sin embargo sí observamos los ingresos generados localmente con respecto a la estructura total de ingreso, podemos apreciar que no hubo cambios significativos. Por otro lado, para estos autores, la existencia de una proporción creciente de gasto condicionado genera un alto número de interacciones y una mayor necesidad de acuerdos intergubernamentales, lo que obliga a una mayor y mejor coordinación entre niveles de gobierno. En conclusión tenemos que el gasto en participaciones, que es un gasto no condicionado, en la actualidad solo comprende un tercio del total de los ingresos que se transfieren al estado, el resto son recursos condicionados, lo que redundaría en una mayor dependencia financiera en cuanto al destino específico de los recursos.

De lo anterior se infiere, que al momento de la implementación del Fondo de Aportaciones Federales (1997, en el gobierno de Zedillo), el Ramo 33 tuvo un peso relativamente alto dentro de las transferencias condicionadas, abarcando la totalidad de las mismas. Pero al paso del tiempo otras transferencias condicionadas fueron implementadas, como el Ramo 39 a finales de la administración de Fox, pero la caída más drástica fue en el 2008, a inicio del gobierno Calderonista cuando, en diciembre del

2007, envía el congreso su propuesta de modificación al gasto federalizado, repercutiendo significativamente en los dos ramos antes mencionados (28 y 33).

### ***3.2.2.1. Participaciones y Aportaciones para Municipios***

Con respecto a los recursos que el estado asigna a los municipios tenemos los siguientes fondos:

#### Fondo único de participaciones

- Fondo General de Participaciones
- Fondo de Fomento Municipal
- Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos
- Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
- Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios

#### Fondo de Aportaciones Ramo 33

- Fondo III (Aportaciones para Infraestructura Social Municipal)
- Fondo IV (Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal)

#### Fondo Social para el Desarrollo

#### Rendimiento de Aportaciones Ramo 33

En el caso del estado de Zacatecas los recursos programados o incondicionados corresponden al Fondo Único de Participaciones derivado del Ramo 28 y son los más importantes dentro de este ramo. Mientras que, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal, pertenecientes al Fondo de Aportaciones Ramo 33, el Fondo Social para el Desarrollo y el Rendimiento de Aportaciones Ramo 33, son recursos específicamente programados o condicionados.

En la tabla siguiente podemos apreciar los recursos totales del estado, los que se suministran a los municipios, los incondicionados (Fondo Único) y los condicionados (Fondo III denominado Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal), este último forma parte de los recursos programados o etiquetados del Ramo 33, es decir, son recursos que no se pueden ejercer libremente por parte de los gobiernos municipales.

**Tabla 3.10****Ingresos estatales, recursos suministrados a los municipios, Fondo Único y Fondo III**

<b>Año</b>	<b>Ingresos Estatales</b>	<b>Recursos suministrados a los municipios</b>	<b>*Fondo Único participaciones (recursos no programado)</b>	<b>Fondo III. Aportaciones (recursos programados)</b>
1998	3,979,154,344	727,588,551	411,885,774	217,201,632
2001	7,169,541,890	1,444,671,781	764,998,230	325,998,083
2002	7,800,042,000	1,528,187,632	767,100,282	369,469,416
2003	9,218,501,206	1,622,624,031	918,141,913	376,837,493
2004	10,189,381,893	1,728,972,683	1,003,928,787	397,668,244
2005	11,240,892,437	1,957,509,802	1,137,644,877	450,565,621
2006	12,801,534,132	2,270,811,309	1,393,315,624	482,126,118
2007	15,033,088,562	2,608,880,478	1,434,918,881	538,962,163
2008	*19,411,980,792	3,171,273,018	1,726,672,755	646,423,346
2009	20,354,251,183	3,213,792,365	1,780,003,659	671,785,953
2010	*23,489,314,943	3,307,858,984	1,885,884,023	695,237,750
2011	*24,710,059,654	3,872,889,077	2,069,370,800	781,963,091

Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas Públicas (Municipios),

Gobierno del Estado de Zacatecas, Secretaría de Finanzas en <http://finanzas.zacatecas.gob.mx>

Como puede apreciarse, el porcentaje de recursos que se destina a los municipios es menos del 20%. Por lo que se infiere que, la descentralización de los recursos es muy baja, casi todo lo centraliza el gobierno estatal. Por otro lado, la proporción del Fondo Único con respecto a los ingresos suministrados a los municipios es superior al 50%. es decir; más de la mitad de los recursos que reciben los municipios no están etiquetados. Esta situación nos hace suponer, siguiendo la lógica de Ramos y Cicuéndez (2010), que la autonomía financiera o corresponsabilidad fiscal de los municipios es muy reducida y estos funcionan o están a expensas del recurso que les asigne el gobierno estatal. Por otro lado, el no etiquetamiento de dichos recursos permite a éstos mayor poder de decisión sobre el uso específico de los recursos.

Con respecto al Fondo III, puede apreciarse que la proporción de éste en relación a las aportaciones totales de los municipios es muy baja; alrededor de un 25% en el 2002, una proporción mucho menor que el Fondo Único de participaciones, que abarca más de

50%. Peor aún para el 2011 la participación de este Fondo oscila en un 21%; ha tendido a disminuir con el gobierno de Felipe Calderón.

La siguiente tabla muestra los recursos suministrados a cada uno de los municipios para el año 2003, que fue el único año del que nos proporcionaron información, y los suministrados para el Fondo Único, para éste último si podemos apreciar su evolución en el tiempo.

**Tabla 3.11**  
**Recursos por municipio para el 2003 y Fondo Único de Participaciones**

Municipio	Recursos por Municipio 2003	Fondo Único de Participaciones suministrado a municipios		
		1998	2006	2011
Apozol	10,940,899	3,349,353	10,103,250	11,993,282
Apulco	15,341,925	4,577,583	14,320,630	11,173,109
Atolinga	7,768,991	3,086,346	7,500,329	8,128,521
Benito Juárez	10,706,320	4,272,091	10,248,910	9,830,221
Calera	29,439,905	7,181,272	25,286,022	47,838,536
Cañitas de Felipe Pescador	11,468,174	3,159,820	9,587,312	12,489,757
Concepción del Oro	16,691,326	6,618,597	15,536,337	24,278,475
Cuauhtémoc	17,209,346	5,179,692	14,654,407	15,967,368
Chalchihuites	17,057,400	4,465,279	15,608,435	20,988,655
Fresnillo	174,613,596	38,040,051	137,617,551	239,602,931
Genaro Codina	17,462,202	3,814,188	15,193,054	16,296,531
Gral. Enrique Estrada	9,195,690	3,814,188	8,548,379	10,056,213
Gral. Francisco R. Murguía	23,608,617	3,328,757	22,912,369	40,882,899
Gral. Joaquín Amaro	6,908,886	5,361,440	7,194,567	6,738,746
Gral. Pánfilo Natera	24,054,740	5,067,946	18,382,808	26,687,865
Guadalupe	96,638,222	21,150,378	96,889,669	169,859,095
Huanusco	9,128,740	3,453,910	9,213,049	10,967,715
Jalpa	27,405,925	10,133,873	24,762,916	38,681,900
Jerez	60,610,302	19,453,910	56,984,087	84,275,548
Jiménez del Teúl	10,748,128	2,652,881	9,014,134	12,617,240
Juan Aldama	22,980,461	6,680,039	18,993,877	25,458,432
Juchipila	19,887,997	6,591,700	19,136,546	24,817,094
Loreto	38,187,205	9,849,243	27,832,463	48,585,546
Luis Moya	14,023,969	4,604,679	12,050,088	16,314,698
Mazapil	30,615,273	6,974,818	31,201,485	59,230,191
Melchor Ocampo	10,811,761	3,674,818	10,641,023	12,019,744
Mezquital del Oro	10,169,916	3,652,870	10,792,270	9,160,805
Miguel Auza	19,877,417	4,996,644	17,364,468	28,971,870
Momax	7,655,997	2,658,208	7,734,028	7,613,494
Monte Escobedo	14,979,746	4,938,984	14,344,593	20,940,487

Morelos	14,835,903	3,926,479	14,522,164	17,579,111
Moyahua de Estrada	15,212,749	3,528,393	15,242,199	12,992,780
Nochistlan de Mejía	33,837,105	9,953,114	30,230,277	45,244,417
Noria de Ángeles	20,999,170	5,047,800	16,867,758	20,100,331
Ojocaliente	34,989,554	6,498,364	26,574,768	45,327,629
Panuco	13,708,772	2,456,653	10,828,183	20,282,672
Pinos	78,036,157	13,892,743	49,180,106	83,853,44
Rio Grande	56,168,371	14,449,956	42,867,428	69,758,128
Saín Alto	23,711,867	4,851,195	18,648,125	28,826,663
Salvador El	10,782,941	2,874,938	9,107,407	7,973,802
Santa María de la Paz	-----	----	4,713,649	7,216,494
Sombrerete	67,773,071	16,702,477	52,985,187	82,238,081
Susticacán	6,695,242	2,316,324	7,285,187	5,504,670
Tabasco	20,320,808	5,664,657	17,106,939	22,909,285
Tepechitlan	15,882,040	4,473,802	14,524,017	17,144,703
Tepetongo	13,731,910	3,764,540	13,200,827	16,519,706
Teúl de González Ortega	12,712,862	4,051,572	9,181,048	12,798,253
Tlaltenango de Sánchez Román	30,548,348	8,491,904	25,920,552	37,184,729
Trancoso	14,224,447	-	11,548,181	19,789,851
Trinidad García de la Cadena	9,823,085	3,635,279	9,883,477	8,531,292
Valparaíso	52,247,435	12,942,616	41,362,216	66,872,577
Vetagrande	12,427,319	3,193,501	11,178,827	13,354,752
Villa de Cos	35,450,162	7,349,122	30,900,640	54,263,390
Villa García	19,207,470	4,194,157	15,495,180	23,089,238
Villa González Ortega	20,455,677	5,878,673	18,065,582	17,600,076
Villa Hidalgo	31,928,245	4,087,792	28,427,999	25,488,514
Villanueva	41,311,186	9,583,974	33,927,300	45,918,722
Zacatecas	124,515,283	36,611,176	113,890,729	168,630,525
Total	1,622,624,031	411,379,758	1,393,315,642	2,069,370,800

Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas Públicas (Municipios), del ejercicio fiscal, 2002, 2006, 2011. Gobierno del Estado de Zacatecas, Secretaria de Finanzas en <http://finanzas.zacatecas.gob.mx>

Podemos apreciar que el Fondo tuvo un crecimiento absoluto y relativo mucho mayor en los gobiernos de Zedillo y Fox; más de un 200%, todos los municipios aumentaron los ingresos que reciben de este fondo. Mientras que, en la Administración Calderonista, del 2006 al 2011, no aumenta ni el 50% de su valor; hubo varios municipios que no solo no aumentaron, sino que, inclusive, vieron disminuido sus ingresos por este concepto. Es evidente que en este último periodo federalizar los recursos fiscales no es una prioridad, al contrario los recursos tienden a centralizarse.

También podemos observar cuales son los municipios más y menos importantes, en términos de asignación de recursos, la participación que cada uno tiene en el Fondo

Único, que es un recurso no etiquetado, lo que nos hace suponer mayor libertad de maniobra económica para los municipios que más recursos reciben. Fresnillo, Guadalupe y Zacatecas son los que más reciben y también son los más grandes en términos de población y de actividad económica, estos tres municipios forman parte del corredor industrial y del polo de desarrollo más grande del estado, son municipios con mayor capacidad para contribuir y comprometerse en la recaudación fiscal. Además, Guadalupe y Zacatecas forman una misma zona conurbada, juntos concentran una parte significativa de éste recurso: en el 2011, entre ambos, captaron más del 16% del total del Fondo Único. Mientras que Susticacan, Santa María de la Paz, Momax y El Salvador, son algunos de los municipios que menos reciben y, a su vez, también son de los menos poblados y de menor actividad económica.

El otro Fondo, también muy importante dentro de la estructura de ingreso-gasto de los municipios es el Fondo de Aportaciones Ramo 33, que son recursos condicionados. El fondo más importante dentro de éste, es el Fondo III (Aportaciones de Infraestructura Social Municipal) mencionado anteriormente, éste contempla las siguientes vertientes: Estímulos a la educación básica, Agua potable, Alcantarillado, Urbanización, Pavimentación de calles, Electrificación, Infraestructura educativa, Escuela Digna, Infraestructura Deportiva, Caminos rurales, Asistencia social, Vivienda, Centros de salud, Protección y conservación ecológica, Desarrollo de áreas de riego, Carreteras y Vialidades, Desarrollo de áreas de temporal y, Coordinación de la planeación del desarrollo regional.

En la siguiente tabla se muestra la distribución de los recursos del Fondo III entre los municipios de Zacatecas.

**Tabla 3.12**

**Aportaciones del Fondo III por municipio (Aportaciones a la Infraestructura Social Municipal)**

Municipio	1998	2006	2011
Apozol	1,160,334	2,279,864	3,697,719
Apulco	964,796	2,246,810	3,936,051
Atolinga	658,846	1,454,093	2,358,398
Benito Juárez	783,698	1,719,416	2,788,398
Calera	2,697,176	7,904,135	12,819,744
Cañitas de Felipe Pescador	1,472,473	3,166,909	5,136,421
Concepción del Oro	2,750,002	5,166,233	8,379,130
Cuauhtémoc	1,433,330	4,161,031	6,748,791
Chalchihuites	2,218,802	4,655,977	7,551,546
Fresnillo	25,121,150	58,510,529	94,898,429
Genaro Codina	2,174,755	4,616,066	7,487,877
Gral. Enrique Estrada	634,605	1,407,084	2,287,155
Gral. Francisco R. Murguía	4,729,091	8,767,591	14,220,186
Gral. Joaquín Amaro	489,004	984,125	1,596,156
Gral. Pánfilo Natera	3,790,947	8,347,883	13,539,461
Guadalupe	10,694,956	19,654,875	31,878,309
Huanusco	905,406	1,802,665	2,923,749
Jalpa	3,579,633	7,456,022	12,092,948
Jerez	6,230,595	13,918,780	22,574,918
Jiménez del Teúl	1,781,461	4,825,012	7,825,704
Juan Aldama	2,498,357	5,468,244	8,868,963
Juchipila	1,335,530	3,315,133	5,376,825
Loreto	5,505,790	14,160,583	22,967,098
Luis Moya	1,273,498	2,940,707	4,769,543
Mazapil	7,205,405	16,527,056	26,805,290
Melchor Ocampo	1,259,324	1,992,938	3,232,353
Mezquital del Oro	743,668	1,477,088	2,395,695
Miguel Auza	2,912,865	6,004,672	9,738,998
Momax	491,336	1,048,371	1,700,357
Monte Escobedo	2,184,932	4,858,792	7,880,492
Morelos	813,032	1,912,306	3,101,576
Moyahua de Estrada	970,325	2,153,562	3,492,870
Nochistlan de Mejía	4,901,761	11,067,619	17,950,610
Noria de Ángeles	3,028,326	6,362,711	10,319,704
Ojocaliente	5,721,158	12,555,152	20,363,245
Panuco	2,328,608	5,321,831	8,631,498
Pinos	20,060,778	43,137,333	69,964,590
Rio Grande	8,099,621	17,195,590	27,889,588
Saín Alto	4,131,786	8,708,171	14,123,813

Salvador El	1,282,954	3,315,660	5,377,680
Santa María de la Paz	-----	-----	2,181,687
Sombrerete	11,281,786	23,660,192	38,374,548
Susticacán	2,464,123	704,005	1,141,828
Tabasco	2,464,123	5,661,168	9,181,868
Tepechitlan	1,825,268	3,442,495	5,583,394
Tepetongo	1,523,083	3,407,950	5,527,367
Teúl de González Ortega	1,542,343	1,982,227	3,214,982
Tlaltenango de Sánchez Román	4,921,403	9,792,401	15,882,328
Trancoso	-	4,964,246	8,051,527
Trinidad García de la Cadena	593,275	1,114,868	1,808,208
Valparaíso	10,357,009	26,020,605	42,202,909
Vetagrande	772,103	3,159,237	5,123,977
Villa de Cos	6,790,430	14,308,356	23,206,773
Villa García	2,526,587	5,564,300	9,024,758
Villa González Ortega	2,319,911	4,209,883	6,828,024
Villa Hidalgo	3,955,198	7,838,305	12,712,974
Villanueva	5,428,776	12,497,726	20,270,105
Zacatecas	9,513,548	19,704,395	31,958,627
<b>Total</b>	<b>217,201,632</b>	<b>482,126,118</b>	<b>781,963,091</b>

Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas Públicas (Municipios), Gobierno del Estado de Zacatecas, Secretaria de Finanzas en <http://finanzas.zacatecas.gob.mx>

El principal objetivo de este fondo es mejorar la infraestructura social municipal, por lo tanto, a diferencia de lo que pasa con la distribución del Fondo Único, en este fondo los municipios que más ingresos reciben son aquellos de mayor vulnerabilidad socio-económicos, tal es el caso de: Fresnillo, Pinos, Valparaíso, Sombrerete, entre otros. Fresnillo, a pesar de ser económicamente fuerte, es uno de los municipios con mayor número de localidades y con una dispersión espacial alta, concentrando en su cabecera municipal toda la actividad económica, lo que lo vuelve un municipio necesitado del fondo.

### ***3.3. Una Nueva Coordinación Administrativa***

En los periodos legislativos que abarcan los gobiernos de Salinas, Zedillo y Fox-sin mayoría relativa para ninguno, a diferencia de gobiernos anteriores que gobernaron con una mayoría absoluta y relativa- se lograron avances en la legislación lográndose reformar los siguientes artículos de la Constitución:

En el gobierno de Salinas: Artículo 3ro. 4to, 5to, 16, 19, 20,24,27, 28, 31 35,36, 41, 44, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 73,76,79,82,89,100, 102,104,105,107, 119, 122, 123, 130, y el decimoséptimo, decimoctavo y decimonoveno transitorio, algunos de estos artículos sufrieron hasta dos reformas en el mismo periodo; en total 55 artículos fueron reformados en este periodo. Con Zedillo se reformaron 77 artículos y fueron los siguientes: 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 93, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107,108, 110, 111, 116,122, y 123. Todos estos artículos fueron reformados inmediatamente iniciado su mandato en diciembre de 1994, en1995 solo se reformó el artículo 28 y en los siguientes años se reformaron los siguientes: 4to. 16, 20,21, 22,35,36,41,54,56,60,73, 74, 79, 94, 97, 100, 1002, 107, 115 y 123; igualmente, algunos artículos sufrieron hasta dos modificaciones en el periodo.

Del 1° de diciembre del 2000 al 30 de noviembre del 2006, en el periodo de Fox, solo se reformaron 31 artículos y fueron los siguientes: 1ro. 2do. 3ro. 4to, 14, 18, 21, 22, 26, 31, 46, 63, 65, 73, 74, 76, 77, 89, 105, 113, 115. En el periodo de Felipe Calderón Hinojosa, aunque no forma parte de nuestra investigación, hubo un número mayor de modificaciones, pues durante su mandato se lograron reformar 110 artículos; casi el 70% de lo que se hizo en los 18 años anteriores.

En total, entre los tres periodos de gobiernos se reformaron 163 artículos<sup>48</sup>, el 80% de esas modificaciones ocurrieron en la década de los años 90s, periodo de grandes cambios y muchos conflictos socio-económicos. Del total de las modificaciones cerca del 50% se realizaron del 1° de diciembre de 1994 al 30 de noviembre del 2000; en el mandato de Zedillo. Más aún, si observamos en detalle, nos damos cuenta que del total de modificaciones hechas en su administración, más de la mitad de estas ocurrieron a finales de 1994, año en que los problemas políticos y la crisis económica tocaron fondo. Razón por la cual, gran parte de las modificaciones hechas en el periodo de Zedillo corresponden a aspectos que buscaron crear mecanismos e instrumentos que contribuyeran a:1) disminuir los conflictos políticos y económico; 2) crear relaciones intergubernamentales más armónicas; 3) una descentralización administrativa que permita delimitar los ámbitos competenciales de los gobiernos y; 4) disminuir las brechas y asimetrías fiscales entre entidades federativas, y municipios, a través de una redistribución más eficiente y equitativa de los recursos fiscales.

---

<sup>48</sup>Para conocer en detalle cada una de las reformas hechas a los artículos constitucionales, checar la página del congreso <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

El modelo de organización territorial mexicano, en términos ideológico y de grupos étnicos, es relativamente homogéneo, comparado con España. Sin embargo, el país se divide en norte, centro y sur, siendo el sur la región más marginada y pobre del país y donde además, existe el mayor porcentaje de indigenismo, no obstante que es la región más basta y rica en recursos naturales. Es decir, en términos de desarrollo socioeconómico, México, es muy heterogéneo, teniendo los mayores índices de desigualdad en América Latina, lo que genera una serie de asimetrías (políticas, económicas y administrativas) entre entidades federativas y municipios.

Las diferencias entre uno y otro estado son muy significativas, Distrito Federal y Nuevo León tienen, para el periodo analizado, los indicadores más altos de bienestar. Mientras que Guerrero, Oaxaca y Chiapas presentan los más bajos. El sur es considerado la región más pobre y marginada del país, lo mismo sucede si observamos específicamente los indicadores de educación. Estos datos nos muestran la heterogeneidad del contexto socioeconómico de México, esta situación ha dificultado enormemente la conformación de mecanismos intergubernamentales homogéneos, obligando a crear programas o estructuras asimétricas pero equivalentes y acordes a necesidades específicas.

Por el lado de la asignación de competencias y recursos por parte de la federación hacia los entes menores, la capacidad de respuesta de estos últimos es muy diversa. En términos jurídicos no se observan muchas asimetrías, todas las entidades y municipios gozan, relativamente, de los mismos derechos y obligaciones, pero si observamos sus aspectos económicos, entonces las cosas cambian, impactando, por ende, el aspecto administrativo y político de las relaciones intergubernamentales. Sin embargo y a pesar de las diferencias, para la aplicación de sus respectivos ámbitos competenciales y de las facultades concurrentes, los diferentes órdenes o niveles de gobierno, tres en el caso de México (Federal, Estatal y Municipal), se ven obligados a coordinarse, cooperar, convocar, acordar, etc., a fin de llegar a un mejor arreglo para el logro de la eficiencia en la operación de programas, además de mejorar las relaciones político administrativas entre ellos.

Existen una serie de facultades concurrentes, una de las más importantes es la educación ya que por su peso e importancia es asumida por los tres niveles de gobierno. No

obstante, el nivel de participación de cada nivel es muy heterogéneo, dependiendo de las condiciones históricas y culturales que cada entidad y municipio tiene en el ejercicio de su sistema educativo y del desarrollo económico de los mismos. Pero en general, el ejercicio de las facultades concurrentes y de la educación en particular, se caracteriza por la subordinación, casi absoluta, de los entes menores con respecto al ente central, es decir, a la federación; este último impone sus criterios y su lógica de funcionamiento. Lo que da como resultado que las entidades federales solo participen como simples ejecutoras de programas, reproduciéndose el mismo esquema para la relación que se establece entre estados y municipios.

Otros temas en los que tradicionalmente se ha tenido una mayor concurrencia son: las haciendas públicas; los sistemas de financiamiento y subsidio; apoyos al desarrollo social y económico; funciones de planeación; control de ejercicio presupuestario; desarrollo administrativo, sistemas de colaboración administrativa; la cooperación para la prestación de servicios públicos; la delegación de funciones de gestión administrativa; políticas públicas para la infraestructura, financiamiento, servicios públicos y servicios sociales.

Derivados, algunas veces de las relaciones jurídicamente establecidas y otras producto de las relaciones informales entre administraciones y servidores públicos, a finales de los años 70s, se crean una serie de organismos e instrumentos de coordinación administrativa intergubernamental y son: Comités promotores del desarrollo Económico (COPRODES) que más tarde se convierten en Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), Convenio Único de Coordinación (CUC), seis años después se transforma en Convenio Único de Desarrollo (CUD); con Salinas se convierten en Convenios de Desarrollo Social (CDS)). También en estos años se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y posteriormente el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), todos ellos mencionados en apartados anteriores. Estos instrumentos o mecanismos han contribuido, en su momento, a crear relaciones administrativas intergubernamentales más armónicas y coordinadas.

El más importante por su impacto económico y financiero ha sido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que en la conformación de las relaciones político-administrativas intergubernamentales también influye, de manera significativa, el

sistema de financiación; según la estructura de este, será el nivel o la necesidad de interacción administrativa entre las esferas de gobierno. Unos de sus principales retos de este Sistema, es la creación de mecanismos e instrumentos que logren una redistribución equitativa de los recursos, en este aspecto existen grandes controversias, pues los estados que más aportan, demandan más participaciones, pero a su vez, son los que tiene una mayor capacidad para generar ingresos propios y por lo tanto, los que menos necesita. En contra partida, los estados que menos aportan, son los que menos ingresos propios generan y por lo tanto son los que más ingresos requieren, en este último grupo entra el estado de Zacatecas. Esto ha generado, que uno de los criterios más importantes, a tomar en cuenta, al momento de la redistribución a estados y municipios, es el tamaño de la población y su grado de marginación y pobreza. Lo anterior lo podemos constatar si revisamos, la Ley de Ingresos o el Sistema de Coordinación Fiscal, donde existen instrumentos fiscales que buscan disminuir las diferencias y asimetrías entre entidades federativas. Con respecto al Sistema Nacional de Planeación Democrática, este surge del decreto de la ley de planeación y constituye el principal mecanismo de coordinación y organización de los gobiernos y de los distintos sectores económicos en las tareas del desarrollo (Aguilar, 1996c).

Por otro lado, el contexto político ha sido determinante, no solo en la evolución del sistema de financiación intergubernamental sino también en la nueva conformación de las relaciones administrativas intergubernamentales; Zedillo inicia su gobierno en plena crisis política y económica, razón por la que se ve obligado a realizar reformas significativas, tanto en el terreno electoral, fiscal como de la administración pública. La inclusión del título quinto en la ley de Coordinación fiscal, la reforma electoral, el reconocimiento de la controversia constitucional como instrumento jurídico que permite esclarecer ámbitos competenciales, son algunas de ellas.

Las RIG -para el caso de México se sustentan y tiene sus bases desde el nacimiento de Constitución misma, es decir, el México moderno, el México federalizado surge desde la promulgación de la Constitución de 1824- a lo largo de casi dos siglo han sufrido una serie de modificaciones pero es hasta en las últimas tres décadas, que estas han tenido verdaderas transformaciones, y sobre todo es en los gobiernos de Zedillo y Fox, donde éstas han tendido a ser más institucionalizadas y reglamentadas.

### ***3.4. El Caos Político de los Años 90s, la otra Dimensión de las RIG: Dimensión Política***

La década de los años 90s estuvo marcada por una de las crisis políticas más significativas en la historia electoral, desencadenada por las elecciones del 6 de julio de 1988, donde compitieron Cuauhtémoc Cárdenas, Manuel Cloutier y Carlos Salinas de Gortari, resultando ganador este último, pero imputándosele fraude electoral, por lo que se suscitó un conflicto post-electoral que impactó negativamente el sistema político mexicano. Este conflicto puso en evidencia las prácticas de autoritarismo y control que, tradicionalmente, ejercía el gobierno en los procesos electorales.<sup>49</sup>

México inició los noventa con la existencia de tres partidos políticos relativamente fuertes: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Loeza,2000b). En el proceso electoral de 1988, el PRI, aparte de no tener la credibilidad en las elecciones presidenciales, tampoco obtuvo, por primera vez, la mayoría en el Congreso; además, el triunfo de Salinas de Gortari fue fuertemente cuestionado por el poco margen que obtuvo con respecto a su contrincante Cuauhtémoc Cárdenas; algo inédito en la historia del PRI. Salinas obtuvo legitimidad *de jure* (de origen), pero no una legitimidad *de facto* (hecho)<sup>50</sup>.

Por su parte, en 1993 el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) -identificado como un partido de extrema derecha y fundado en 1986- alcanzó el mínimo de votos requeridos para su registro y, posteriormente, logró posicionarse como la cuarta fuerza política de México y así, jugar un papel crucial en las elecciones del 2000. Otro partido que entró a la escena política, fue el Partido del Trabajo (PT); fundado en 1990 como un partido de izquierda, logró su registro en las elecciones de 1994, ya que alcanzó cerca de un millón de votos.

Zedillo, el presidente de la transición, inició su mandato ante un clima poco favorable; el levantamiento armado Zapatista, las manifestaciones en contra de la

---

<sup>49</sup> Históricamente por el monopolio que el PRI ejerció durante 71 años, la sociedad aprendió a asociar gobierno con partido, de tal manera que para los ciudadanos “gobierno y PRI” eran lo mismo.

<sup>50</sup> Con el conflicto post-electoral muchos afirman que tampoco tuvo la legitimidad de origen, pero es importante resaltar que Salinas logró tener, con el tiempo, una legitimidad *de facto*, la cual es atribuida a sus logros económicos y la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad (PONASOL), dirigido a combatir a la pobreza (dicha legitimidad duró poco tiempo).

entrada en vigor del TLCAN, los asesinatos a Luis Donaldo Colosio y Ruiz Maseau, una moneda sobrevaluada y, por lo tanto con una fuerte presión hacia su devaluación<sup>51</sup>. A 20 días de iniciado su mandato se vio obligado a devaluar; en pocas semanas, tanto por el alza de las tasas de interés como por la devaluación, las empresas aumentaron drásticamente sus pasivos, lo que las llevó a la quiebra. En 1995 el PIB mostró la caída más estrepitosa de la historia, superando el 6% (Hermanson y de la Garza Toledo, 2005).

En México, hasta ese momento, no existían verdaderos partidos nacionales, ni un sistema de partido fuerte y, por lo tanto, tampoco creíbles contiendas electorales, los partidos eran simples espectadores de cómo el PRI se repartía el botín; los cambios que se hacían en materia electoral, sólo eran para motivar a los partidos a participar, sin darles oportunidad de realmente crecer, y sólo para legitimar a los candidatos del PRI (Loaeza, 2000b) Se hicieron varios intentos de reforma electoral, uno de los más importantes antes de la reforma de 1996, fue el que realizó Jesús Reyes Heróles en 1977. En ese momento, había un clima donde se precisaba tener reglas claras en los procesos electorales, algunos de los aspectos más sobresalientes que se lograron en ese entonces fueron: permitir el registro de nuevos partidos que lograran el apoyo popular mínimo del 2.5% del voto total; dar voz y voto a partidos que, aunque no obtuvieran el triunfo total, sí obtuvieran la mayoría relativa; financiamiento público a los partidos y una serie de prerrogativas que los incentivaran a participar, no sólo en las elecciones federales, sino también en las locales y municipales. Por su parte, en 1990, Salinas creó el Instituto Federal Electoral (IFE), órgano subordinado y dirigido por la Secretaría de Gobernación.

Fue así como, ante una serie de presiones políticas por parte del PAN, PRD, PT e inclusive PRI, Zedillo decidió realizar la reforma electoral; las negociaciones fueron intensas y duraron varios meses, finalmente en julio de 1996, fue aprobada -en general- la nueva *Reforma Electoral*. Los aspectos más importantes de esta reforma fueron: la autonomía que obtuvo el IFE, ya no sería dependiente de la Secretaría de Gobernación, y fungiría, a partir de ese momento, como un órgano independiente y autónomo de cualquier gobierno y partido político; también se suprimió el derecho de

---

<sup>51</sup>En el capítulo II, podemos apreciar, más en detalle, los hechos políticos y económicos que caracterizaron a los años 90's y que a su vez, obligaron a los gobiernos posteriores a realizar los cambios necesarios y dar más autonomía e independencia a los estados y municipios.

voto a los representantes del poder legislativo; se ciudadanizó el IFE, se propusieron consejeros ciudadanos; se modificaron las reglas de integración de las Cámaras; se introdujo el principio de representatividad proporcional; a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se le otorgaron competencias claras en materia electoral; se estableció la elección directa del Gobierno del Distrito Federal; se creó un sistema de financiamiento público a los partidos, con topes en los gastos de campaña y mecanismos más rigurosos de control de las mismas, entre otras modificaciones<sup>52</sup>.

Es claro que el avance a la democracia y los sucesos de 1994 presionaron a Zedillo a gobernar entre la diversidad y en la búsqueda permanente del consenso político; en la constante crítica que el PRD mantuvo al modelo neoliberal (implementado desde los años 80s y al cual se han ceñido incondicionalmente todos los gobiernos) y a la apertura del TLCAN, exigiéndole un cambio de paradigma económico. Por su parte el PAN, generalmente, apoyo estas medidas, pero no lo hizo en lo que respecta al cambio político. En este aspecto, tanto el PAN como el PRD se unieron y demandaron la implementación de nuevas reglas de juego, lo que trajo consigo que Zedillo llevará a cabo la *Reforma Electoral*; se requería de verdaderas reformas constitucionales y en este caso, a diferencia de las anteriores, se tuvieron que hacer con el consenso y la anuencia de otros partidos.

Para esta época, en general, los partidos han perdido toda credibilidad y confianza; no han sido capaces de implementar las políticas necesarias para avanzar en el desarrollo, la clase política mexicana no tiene una visión de Estado, no piensan en un sentido plural, sólo piensa en su beneficio y en una visión de partido, les hace falta liderazgo y una legitimidad de *Facto*.

---

<sup>52</sup>Para Sandoval Meneses (2009) estas reformas electorales jugaron un papel importante en la transición democrática, donde el reto fundamental consistió en pasar de un sistema de partido débil e incipiente, a un sistema de partido fuerte y plural, y sobre todo, gracias a esos cambios, en el 2000 tuvimos las contiendas electorales más competidas y transparentes. Desafortunadamente no podemos decir lo mismo de las elecciones del 2006, y menos de las del 2012, ya que éstas últimas han sido las contiendas electorales más fraudulentas y sucias de la historia de nuestro país y sólo evidencian la poca calidad de la democracia en México.

En las últimas tres décadas, el sistema político mexicano ha sufrido una serie de transformaciones graduales; las crisis financieras y las reformas económicas disminuyeron significativamente los recursos que el PRI utilizaba para mantener y aumentar sus redes clientelares, estos espacios poco a poco fueron copados por los partidos políticos, tanto en la Legislatura como en los estados y municipios. En 1995, y por primera vez en la historia de la política mexicana, se produjo la alternancia de un nuevo partido en los Estados de Guanajuato, Chihuahua y Jalisco; en 1997 en Nuevo León, Querétaro y el D.F. En 1998 en Zacatecas, y en 1999 en Tlaxcala, Nayarit, Aguascalientes y Baja California Sur. Para ese año, el PRD gobernaba cuatro Estados y, el PAN, seis.

Pero no solo las gubernaturas son ganadas por nuevos partidos sino también las legislaturas, en 1997 la Legislatura quedó conformada de la siguiente forma: PAN con un 24%; PRD, 25%, y el PRI con 48%; Zedillo tiene que gobernar con una cámara que no es mayoritariamente de su partido. Durante esta época, PRD y PAN estuvieron trabajando juntos para contrarrestar la fuerza y el poder que el PRI ejercía (Loeza, 2000b), pasaron de simples espectadores del proceso político a agentes activos, se unieron para lograr la reforma electoral y denunciar la corrupción del *salinato*. Con la alternancia, los partidos políticos vieron que el cambio era posible y se empezó a construir un nuevo sueño que se hizo realidad para el PAN en el año 2000. Además, y por primera vez en la historia presidencial de México, un presidente, Zedillo, tuvo que realizar una serie de negociaciones para la aprobación del presupuesto anual.

Tradicionalmente los gobiernos priistas, habían tenido el privilegio de gobernar, no solo con una mayoría en las cámaras, sino además con gobiernos priistas tanto en las entidades federativas, como en los municipios. Esta situación les había permitido gobernar y tomar decisiones de una manera totalmente jerarquizada y con el mínimo de controversias entre niveles de gobierno, es decir con gobiernos sub-nacionales totalmente subordinados y alineados.

El PRI había mantenido su monopolio por 71 años desde su fundación en 1929, cuando se llamaba Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1938 Partido Revolucionario Mexicano (PRM), es hasta 1946 que surge como Partido Revolucionario Institucional (PRI). Cuando Zedillo llega a la presidencia, sabe con claridad el terreno político que está pisando, reconoce perfectamente que ya no es

posible ese presidencialismo al que estaban acostumbrados sus antecesores. Tiene que actuar con cautela, tratando siempre, y en la medida de lo posible, obtener el consenso de los partidos opositores. Como procurador General de la República nombra a un reconocido panista Antonio Lozano Gracia, de alguna forma esto muestra el reconocimiento implícito que Zedillo siente hacia el PAN, como un partido fuerte, y al mismo tiempo la desconfianza que percibe hacia los integrantes de su partido. Por supuesto que este gesto no es bien visto por los priistas, acentuándose las fracturas en el PRI. Lozano Gracia por su parte y como era de esperar, no actuó con imparcialidad, ejerció todo el peso de la ley para esclarecer los asesinatos acaecidos en 1994. Sin embargo, resultó ser un funcionario poco escrupuloso e inventó testimonios y pruebas falsas, logrando encarcelar al hermano de Salinas de Gortari; Raúl Salinas, acusándolo de ser el autor intelectual del asesinato de Ruiz Massieu, este hecho marco claras distancias entre Ernesto Zedillo y Carlos Salinas.

Por otro lado, la reforma electoral comenzada por Salinas y continuada con Zedillo, permite, de facto, mayor presencia de los estados en las cámaras y por tanto una mayor injerencia de estos en la vida política y económica de México. Partidos como el PAN, PRD, PT Partido Verde Ecologista, estos dos últimos en menor medida, adquieren mayor presencia en los procesos electorales, ganado para sí, como lo mencionamos anteriormente, algunas gubernaturas y diputaciones.

Finalmente el 2 de julio del año 2000, Zedillo se ve obligado a aceptar la derrota de su partido y al presentarse los resultados preliminares por parte de IFE, cita a rueda de prensa y da un discurso de reconocimiento y felicitación a Vicente Fox, quien es candidato del PAN, partido triunfante. Este hecho es fuertemente criticado por algunos miembros de su partido, pero ante la sociedad Zedillo, a pesar de iniciar su sexenio con una fuerte crisis, cierra su mandato y logra pasar a la historia como un presidente respetuoso y tolerante.

Con los resultados de las elecciones de 1994 y posteriormente con las del 2000 se inicia, para México, una nueva estructura de relaciones intergubernamentales, relaciones, quizá, menos cooperativas y concertadas, más ríspidas y controversiales. Con el PRI en la presidencia, y con el PRD y el PAN en algunas entidades y municipios, con una cámara compuesta por PRI, PAN, PRD, PT, Verde Ecologista, Convergencia, principalmente, con un mayor peso de los tres primeros, pero sin la mayoría para

ninguno. Al interior de las entidades federativas, la situación es la misma, por ejemplo, para el caso de Zacatecas, en 1998 gana el PRD la gubernatura, pero en casi todos los municipios aun gobierna el PRI.

El PRI que para ese entonces controla la presidencia, ahora es el partido opositor en los estados donde ganaron el PRD y el PAN. La gubernatura de Zacatecas que en 1998 es ganada por el PRD partido opositor en las elecciones federales, ahora tiene como opositores al PRI y al PAN. En las elecciones a la presidencia del 2000 por primera vez gana el PAN, siendo ahora sus principales opositores el PRI y al PRD. En el estado, el PRD se mantiene en este periodo, sin embargo, aún continúan muchos municipios gobernados por el PRI. Esta nueva composición entre el partido político que gobierna la presidencia y los que gobiernan las entidades federativas y los municipios, así como la composición plural de las cámaras, son aspectos que han generado relaciones intergubernamentales muy complejas, generándose de toda esta situación una serie de conflictos intergubernamentales

En la siguiente tabla podemos apreciar el partido que gobierna en cada uno de los municipios que componen al estado de Zacatecas. Para las elecciones del 2004, solo en algunos municipios, el PRI, el PT y el Partido Verde Ecologista formaron una alianza, denominada “Alianza por Zacatecas. En 2010 el PRI solo se unió con el Partido Verde Ecologista, pero ahora si para todos los municipios. Por su parte, para ese mismo año, el PRD se unió con el partido Convergencia por la democracia. Cabe aclarar que, en todos estos años, el estado es gobernado por el PRD, salvo por el 2010 que es ganado, nuevamente, por el PRI.

**Tabla 3.13**

**Partido Político por Municipio**

Municipio	1998	2001	2004	2007	2010
Apozol	PAN	PRD	PRI	PRI	PRI-V
Apulco	PRI	PRI	PRD	PRD	PRI-V
Atolinga	PAN	PRD	PAN	PRD	PRD-CON
Benito Juárez	PAN	PRI	PAN	PRI	PRI-V
Calera	PRD	PAN	Alianza	PRD	PRI-V
Cañitas de Felipe Pescador	PT	Convergencia	PRD	PT	PAN-PT
Concepción del Oro	PRI	PRD	PRI	PRI	PRI-V
Cauhtémoc	PRI	PAN	PRD	PRI	PAN
Chalchihuites	PRI	PAN	PRI	PRI	PAN
Fresnillo	PRD	PRD	PRD	PT	PT
Genaro Codina	PRI	PRD	PRD	PAN	PRD-CON
Gral. Enrique Estrada	PRD	PRI	PRI	PAN	PRI-V
Gral. Francisco R. Murguía	PRI	PRI	PRD	PRI	PRI-V
Gral. Joaquín Amaro	PRI	PRI	PRI	PRD	PRD-CON
Gral. Pánfilo Natera	PRD	PAN	PRI	PRD	PRD-CON
Guadalupe	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD-CON
Huanusco	PRI	PRI	PRD	PRI	PAN
Jalpa	PAN	PRD	PAN	PAN	PRI-V
Jerez	PRI	PRD	PAN	PRD	PRI-V
Jiménez del Teúl	PRI	PRI	PRI	PRD	PRI-V
Juan Aldama	PRI	PAN	PRD	PAN	PAN
Juchipila	PRI	PRD	PAN	PRI	PAN
Loreto	PRI	PRI	PAN	Convergencia	PT
Luis Moya	PRD	PRD	PRD	PRD	PAN
Mazapil	PRI	PRI	PRD	PRI	PRI-V
Melchor Ocampo	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD-CON
Mezquital del Oro	PAN	PRI	PRD	PRI	PRD-CON
Miguel Auza	PRI	PAN	PRD	PRD	PAN
Momax	PAN	PAN	PRI	PAN	PAN
Monte Escobedo	PAN	PRI	PRD	PRI	PRD-CON
Morelos	PT	PT	PRD	PT	PRD-CON
Moyahua de Estrada	PAN	PAN	PRI	PRI	PRD-CON
Nochistlan de Mejía	PAN	PRI	PRD	PRD	PAN
Noria de Ángeles	PRI	PRI	PRD	PRI	PRI-V
Ojocaliente	PRI	PAN	PRD	PRD	PRI-V
Panuco	PRI	PAN	PT	PRD	PAN
Pinos	PRI	PRI	Alianza	PRI	PRI-V
Rio Grande	PRI	PRI	PRD	PRI	PRD-CON
Saín Alto	PRI	PRI	PRI	PRD	PRI-V
Salvador El	PRI	PRI	PRD	PRD	PRD-CON

Santa María de la Paz	-	-	-	PRI	PAN
Sombrerete	PRI	PAN	PRD	PRI	PRI-V
Susticacán	PAN	PRI	PT	PRI	PRI-V
Tabasco	PRI	PRI	PRD	PRI	PAN
Tepechitlan	PRI	PRI	PRI	PRD	PRI-V
Tepetongo	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI-V
Teúl de González Ortega	PRI	PRI	PRD	PRD	PRI-V
Tlaltenango de Sánchez Román	PRD	PRD	PRD	PAN	PAN
Trancoso	-	PRD	PRI	PAN	PT
Trinidad García de la Cadena	PRI	PRI	PRD	PRI	PRI-V
Valparaíso	PRI	PRI	PRI	PRD	PRI-V
Vetagrande	PT	PT	PRD	PT	PAN
Villa de Cos	PRD	PAN	PRD	PT	PT
Villa García	PRI	PRD	PRD	PRI	PRI-V
Villa González Ortega	PRI	PRI	PRD	PRI	PAN
Villa Hidalgo	PRD	PRD	PRI	PRD	PRI-V
Villanueva	PRI	PRD	Alianza	PRI	PRD-CON
Zacatecas	PRD	PRD	PRD	PAN	PRI-V

Fuente: Página de web del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, <http://ieez.org.mx>

Como podemos apreciar, en el periodo analizado, la composición de partidos es muy plural, compleja y diversa, no sigue un esquema, ni un patrón homogéneo, lo que ha generado, para el estado de Zacatecas en particular, una difícil coordinación y cooperación entre niveles de gobierno, sobre todo entre el gobierno estatal y los municipios.

La dinámica gobierno-oposición en uno de los niveles de gobierno acaba teniendo consecuencias para las relaciones entre los gobiernos como tales, en la medida que su formación y su línea de acción política ha de mantener un cierto grado de coherencia con la orientación y estrategia del partido. Esta traslación al plano de las RIG de la pugna entre partidos tenderá a ser mayor, en aquellos casos, en que exista una fuerte conexión entre partido y gobierno y una lógica de gobierno de carácter mayoritario que de consenso (Fernández y Ramos, 2010: 351).

Pero no solo los estados y los municipios son ganados por otros partidos sino también diversas senadurías y diputaciones. La Legislatura del Congreso de la Unión está conformada por los senadores y los diputados miembros de sus respectivas cámaras, el periodo analizado comprende las legislaturas LIV, LV con Salinas, las legislaturas

LVI, LVII con Zedillo y las LVIII, LIX con Fox. La legislatura LIV inició sus funciones el día 1 de septiembre de 1988 y concluyó el 31 de agosto de 1991. La primera legislatura de Fox fue la LVIII que inició sus funciones el día 1 de septiembre de 2000 y concluyó el 31 de agosto de 2003. Las legislaturas LX y LXI corresponden a la administración de Felipe Calderón y actualmente estamos en la LXII legislatura, que comprende el primer periodo de gobierno de Enrique Peña Nieto. A partir de la Legislatura LIV (con Salinas) la composición de esta ha tendido a ser más plural, varios escaños han sido ganados, principalmente, por el PAN y el PRD, lo que podría ser interpretado como un avance hacia la calidad de la democracia.

Bajo esta lógica, y tomando en cuenta que con la modificación de la composición de partidos dentro de las cámaras y la alternancia de otros partidos diferentes al PRI tanto en la presidencia, como en algunos estados y municipios, los conflictos intergubernamentales han tendido a acentuarse. Podemos afirmar que dichos conflictos son, entonces, producto de las diferencias políticas; el conflicto intergubernamental parece ser, en ocasiones, la expresión de un des acuerdo político de fondo (Fernández y Ramos, 2010), diferencias de partido, que como tal difícilmente pueden desaparecer, lo único que queda por hacer, es reglamentarlas para que estas no devengan en un conflicto mayor.

Es por eso que, a partir de entonces y en aras aminorar los conflictos políticos de la época, el gobierno de Zedillo, Fox y Calderón, se han visto en la necesidad de crear una serie de mecanismos legales y formales para reglamentar esas relaciones intergubernamentales. Y sobre todo, para definir y delimitar los ámbitos competenciales de cada uno de los estados y municipios. De tal manera que, hoy tenemos una estructura jurídica, más acabada, que da cuenta, del cómo deben interactuar los diversos niveles de gobierno para alcanzar determinados objetivos.

## SEGUNDA PARTE: Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en la Educación Básica en Zacatecas

### CAPITULO IV

#### ***POLÍTICA EDUCATIVA Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO***

*La unidad de México se alcanzaría por la educación y la cultura, y no por medio de las armas o la Fuerza del Estado.  
José Vasconcelos (Ornelas, 2006).*

En esta segunda parte pretendemos hacer una descripción del surgimiento y desarrollo del Sistema Educativo Mexicano, enfocándonos primero, en la política de descentralización educativa, que si bien tiene sus orígenes desde la década de los 80s, es hasta con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari que esta adquiere un verdadero impulso. En un segundo momento nos enfocaremos en el análisis de los principales instrumentos y mecanismos de coordinación intergubernamental de la educación básica en Zacatecas.

#### ***4.1. Antecedentes***

##### ***4.1.1. Educación Elemental***

En el siglo XIX la educación pública elemental<sup>53</sup> la ofrecían, en la mayoría de los casos, los gobiernos municipales, la Iglesia a través de sus parroquias y en menor medida el gobierno estatal en las ciudades grandes y en la capital del propio Estado; en algunas rancherías los vecinos como podían se unían para contratar a alguien que les enseñara a sus hijos las primeras letras y las operaciones fundamentales. En general, en esta época la educación era muy elemental debido a que la mayoría de los ayuntamientos y las familias mexicanas eran muy pobres y el Estado casi no invertía en educación. Posterior a la Revolución<sup>54</sup> se buscaron diversos mecanismos a fin de asegurar la educación

---

<sup>53</sup> Así se llamaba a la primaria en aquellos años

<sup>54</sup> En el periodo post-revolucionario la política educativa se centró en aspectos ideológicos relacionados con el nacionalismo, el conflicto religioso y la educación socialista. Años más tarde, con el objetivo de industrializar y poner a México a la vanguardia económica mundial, se dejó de lado este fundamento ideológico y se pretendió dar una educación acorde a los tiempos, pero desafortunadamente sin cambios sustantivos para lograr dicho objetivo.

primaria.<sup>55</sup> De tal forma que los antecedentes de la educación en México, tal y como la conocemos hoy en día, los ubicamos desde la Constitución de 1917, ya que es en el artículo tercero donde se plasma que los mexicanos tenemos derecho a una educación gratuita y universal.

Hasta 1921 sólo el Congreso tenía la facultad temporal y supletoria para establecer escuelas, mientras los gobiernos de los estados y los particulares no lo hacían. En ese año, la fracción XXVII del artículo 73 otorgó al Congreso facultades para establecer escuelas y legislar en materia educativa en toda la Federación. La primera federalización de la educación se inicia al crearse la Secretaría de Educación Pública (SEP) el 20 de julio de 1921, entonces se aprobó, por las cámaras del Congreso de la Unión, la reforma constitucional que otorga la facultad al Gobierno Federal de establecer escuelas en todo el territorio nacional. El 25 del mismo mes se formuló el decreto para la creación de la SEP, mismo que se promulgó el 29 de septiembre de ese año y finalmente, en octubre del año siguiente, José Vasconcelos<sup>56</sup> protestó como primer titular de esa dependencia (Solana, 1982 en Preciado, 2011).

Para Venustiano Carranza, quien en ese entonces era presidente, la educación pública elemental era obligación de los municipios; la instrucción de los maestros, obligación de los gobiernos de los estados, y sólo la superior (incluida la preparatoria), responsabilidad del gobierno central. Pero desafortunadamente, con un país quebrantado por la Revolución, la pobreza de los municipios se hizo más que evidente, por lo que les era imposible ofrecer algún tipo de educación a su población. Por tal motivo, José Vasconcelos argumentó y convenció al gobierno de que ante municipios empobrecidos, el Estado estaba obligado a ofrecer educación y que correspondía al nuevo régimen hacerse cargo de esta tarea (Órnelas, 2006). Con la creación de la SEP se atendió a la población rural, que en la mayoría de los casos estaba olvidada, en consecuencia, en siete décadas se logró atender el 70% de la educación básica nacional.

En 1925 la SEP nombró directores federales de educación en los estados y conformó la junta de Directores de Educación Federal, la cual a mediados de 1926 aprobó las conclusiones que describen la política educativa de esa época en la educación primaria y

---

<sup>55</sup>Es hasta 1993 que la educación secundaria también se hace obligatoria.

<sup>56</sup>A quien se le conoce como el fundador del sistema educativo mexicano.

son las siguientes: establecer la escuela rural; salir del aula y basar la enseñanza en la experiencia; vincular la educación con las necesidades y aspiraciones de la escuela rural y con la actividad económica agroindustrial; adecuar la acción de la escuela rural a la vida de los pueblos, con vocación rural agrícola e industrias relacionadas con el campo; hacer de la escuela una institución educativa de equidad, justicia y democracia; combatir el fanatismo, el alcoholismo y las uniones sexuales prematuras desde el punto de vista ético; impulsar el predominio del uso del idioma castellano; atender todos los grados de la enseñanza para que ésta no fuera rudimentaria; implementar la escuela mixta que atendiera tanto a hombres como mujeres, y finalmente, elevar el nivel social, moral y económico de los indígenas y campesinos (Preciado, 2011).

En 1934, la Constitución fue reformada para otorgar al Congreso Federal la facultad de distribuir, coordinar y unificar la educación pública en todo el país. Bajo este esquema, la autoridad federal se colocó, en materia educativa, por encima de los congresos estatales. Tras los años de la lucha armada, la reconstrucción, el rescate a la educación y el apoyo necesario para expandirla y consolidarla, llevaron a crear una institución pública a escala nacional; entonces aún era Secretario de Educación José Vasconcelos, quien concebía esta medida como urgente y transitoria, confiando en que posteriormente el control de la educación volvería a los estados, los municipios y las comunidades locales. Pero la centralización tardó 20 años en completarse, para finales de los años treinta se firmaron convenios entre algunos estados y la Federación. De esta forma, el control de recursos y la toma de decisiones a nivel local y estatal quedó atrás, dando paso a una gran burocratización y centralización del aparato educativo (SENADO, 2002). La SEP, paso a paso y sin detenerse, centralizó primero los aspectos políticos, luego los financieros, después los curriculares, hasta ser no solo la rectora, sino la orientadora y ejecutora de la política educativa; se convirtió en uno de los aparatos de estado más grandes e impresionantes (Órnelas, 2006). Su poder llegó a ser tan grande que aniquilaba cualquier iniciativa de los estados.

#### ***4.1.2. Origen del SNTE***

Para esta época, el magisterio se convirtió en una de las corporaciones más fuertes y de mayor peso político e ideológico, en 1943 se unificaron todas las organizaciones gremiales de maestros, dando origen a uno de los sindicatos más grandes de América Latina: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), caracterizado

por su corporativismo y prácticas clientelares, asegurando votos al partido oficial y formando parte del “*reparto del botín*”. Ser dirigente del sindicato era un pase seguro a los puestos políticos de alto mando. Con el paso de los años, la mancuerna SNTE-SEP ha centralizado el Sistema Educativo mexicano y ha influido significativamente en la vida política de México.

Los antecedentes del SNTE datan desde 1915, cuando tuvo lugar en Veracruz una convención de maestros. Esta etapa se caracteriza por el surgimiento de una serie de organismos sindicales en distintas partes del país, aislados entre sí, con rasgos localistas y sin pretensiones claras de crear un movimiento a nivel nacional. Al crearse la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) en 1918, se sumaron a ella grupos de profesores de Veracruz, Puebla, Tlaxcala y San Luis Potosí. En 1920 Vicente Lombardo Toledano, asociado en ese tiempo a la CROM, organizó la Liga de Profesores del Distrito Federal. Al poco tiempo con sede en la Ciudad de México, ésta se auto designó como Liga Nacional de Maestros.

El primer reconocimiento oficial de los maestros se realizó en 1923, al firmarse un convenio con las autoridades del puerto de Veracruz. Durante el gobierno de Salvador Alvarado en Yucatán (1915-1917), se registró una gran actividad por parte de sindicatos embrionarios de maestros. En 1924, un grupo de maestros radicales constituyó la Liga Nacional de Maestros Racionalistas. Entre 1926 y 1927, la CROM llevó a cabo otro intento por organizar al magisterio nacionalmente, creando la Confederación Nacional de Maestros, con Lombardo Toledano como secretario. Las agrupaciones creadas en esta época carecían de miembros fuera de la capital (Blake, 2007) En realidad los pasos más fuertes fueron dados por un grupo de connotados educadores y funcionarios de la SEP, quienes hacia 1930 constituyeron la Unión de Directores e Inspectores Federales de la Educación.

A finales de 1931, esta agrupación se alió de manera informal con la Confederación Nacional de Organizaciones Magisteriales y el Frente Revolucionario del Magisterio, derivándose de esta alianza la Confederación Mexicana de Maestros (1932), cuya creación dio inicio a una nueva etapa, ya que fue la primera agrupación con aspiraciones de representar al conjunto del magisterio nacional. Para estas fechas, se había organizado la Liga de Trabajadores de la Enseñanza, filial de la Internacional de Trabajadores de la Educación, con sede en París y de afiliación comunista. La sección

mexicana estaba limitada a la capital, y hábilmente dirigida por un puñado de jóvenes maestros radicales, entre quienes destacaban Rafael Ramos Pedraza, Gaudencio Peraza y Miguel Arroyo de la Parra; otros maestros radicales de provincia en la Ciudad de México habían creado uniones y agrupaciones a iniciativa de la Liga de Trabajadores de la Educación. Todas estas pequeñas organizaciones fueron convocadas para fusionarse y dar lugar al Frente Único Nacional de Trabajadores de la Enseñanza, a principios de 1935.

A mediados del mismo año, se llevó a efecto una convención de personal de las Escuelas Normales Rurales, Regionales Campesinas y Centros Agrícolas, constituyéndose el Sindicato Único de Trabajadores de la Enseñanza Superior Campesina, de tendencia izquierdista y afín al Frente Único Nacional de Trabajadores de la Enseñanza. Después de intensas pugnas entre cetemistas y comunistas, surgió el primer sindicato representativo de la mayoría de los maestros de México: el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana. El cual se abocó a la labor de consolidación y unificación estado por estado, contando con un fuerte apoyo oficial, aunque la pugna de intereses aún continuaba.

El divisionismo hizo crisis en el Primer Congreso Nacional, que fue convocado para los días 18-22 de febrero de 1940. Un día antes de su inicio, se generó un zafarrancho en el patio central de la SEP, chocando delegados pro con anticomunistas. Entre los primeros se encontraban figuras tan destacadas como Rafael Méndez Aguirre, Luis Álvarez Barret y Octaviano Campos Salas. El Congreso no pudo iniciar sus labores sino hasta el día 20 de febrero. El siguiente día, los representantes derechistas instalaron un congreso rival, producto del cual surgiría el Sindicato Nacional Autónomo de los Trabajadores de la Educación (Espinosa, s.a.: 69).

El conflicto magisterial amenazaba con convertirse en una crisis política que rebasaba el marco educativo, requiriéndose la intervención directa del entonces Presidente de la República, Manuel Ávila Camacho, quien exhortó a los distintos grupos a conciliar intereses. En abril de 1942 se firmó un pacto de unidad y no agresión entre los diferentes movimientos magisteriales, acordando llevar a cabo un Congreso de Unificación que tuvo lugar del 24 al 28 de diciembre de 1943. De las intensas mesas de trabajo y discusión en dicho Congreso, se derivó el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), eligiendo como secretario general al historiador Luis Chávez Orozco (Ibíd.).

Esta primera etapa fue una de las más críticas del Sindicato, pues había que conciliar los intereses de los diversos grupos, y ante la imposibilidad y el desgaste que se requería para lograrlo, Chávez decidió renunciar en julio de 1945, tomando su lugar Gaudencio Peraza; él enfrentó un periodo igual de turbulento que el anterior. En febrero de 1949 fue electo como secretario, el Ingeniero Jesús Robles Martínez, a quien se le atribuye la consolidación del Sindicato (Ibíd.). En los siguientes años fungieron como secretarios generales: Manuel Sánchez Vite, 1952-1955; Enrique W. Sánchez, 1955-1958; Alfonso Lozano Bernal, 1958-1961; Alberto Larios Gaytán, 1961-1964; Edgar Robledo Santiago, 1964-1967; Félix Vallejo Martínez, 1967-1970; Carlos Olmos Sánchez, 1971-1972.

Olmos representa el fin de una etapa del SNTE, pues Jonguitud Barrios y Benavides Salinas acordaron desconocerlo, y dejar como nuevo dirigente a Benavides Salinas, de 1972-1974. En este periodo se autodenominó al movimiento “Vanguardia Revolucionaria en el poder”. De 1974 a 1977 le siguió Joguitud Barrios (Ibíd.) para permanecer como líder hasta 1989, año en que el presidente Salinas de Gortari lo destituyó y en su lugar nombró a Elba Esther Gordillo Morales.

#### ***4.1.3. Descentralizar la Secretaría de Educación Pública***

A la par del desarrollo de este Sindicato, en la década de los cincuenta, se creó el Consejo Nacional Técnico de Educación (CONALTE), que se encargaría de la planificación educativa. Sin embargo, para 1958 hubo una gran movilización magisterial que reclamaba autonomía sindical y apertura democrática, lo cual abrió un fuerte debate en torno a la desconcentración o descentralización de la SEP. Pero no fue hasta 1978, después de un periodo de estallidos sociales y políticos (la masacre de 1968), cuando se decidió descentralizar a la SEP, creándose delegaciones en los estados.

La SEP continuó teniendo el control de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, así como la formación de docentes con base a la Ley Federal de 1973. Creció a tal grado que su tamaño impedía un ágil y eficaz funcionamiento; se incrementó la estructuración y la diversificación de los servicios de educación media-superior (que contemplaba a alumnos de 15 a 17 años de edad) y educación superior (centrada en la población de 18 a 24 años), así como las instituciones públicas y privadas, creciendo de manera significativa la matrícula (Zorrilla y Barba, 2008).

En este periodo (1958-1964) se introdujo la modalidad del libro de texto gratuito, que aún continúa; por primera vez se implementó una verdadera campaña contra el analfabetismo, creándose el Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria, conocido como el *Plan Once Años*. Algunos críticos consideran que este programa, en esencia, es bueno, pero que no incluye las particularidades que cada comunidad rural o región tienen. Entre 1964 y 1970 hubo una serie de programas e innovaciones, entre ellos se creó un programa de orientación vocacional; se puso en marcha el conjunto de Programas de Adiestramiento Rápido de Mano de Obra (ARMO), cuyo objetivo era suplir la ausencia de un sistema de calificación laboral en el Sistema Educativo; se introdujeron nuevos métodos pedagógicos para la enseñanza media, en sus dos niveles; se crearon la telesecundaria y la radio-primaria, y se renovó el plan de estudios para la enseñanza normalista.

En la Administración de 1970-1976, se puso en marcha una Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa, donde la Ley Orgánica de la Educación Pública (1941) fue sustituida por la Ley Federal de Educación (1973), cuyos principios básicos son: actualización para maestros y alumnos, y apertura educativa (educación para todos). Igualmente, el ex Presidente de la República José López Portillo diseñó un Plan Nacional de Educación, con el lema "*Educación para todos*". En ese tiempo se crearon albergues escolares y cursos para niños en comunidades apartadas, la primaria intensiva para adolescentes así como la educación para adultos. Otra prioridad en este sexenio, fue vincular la educación terminal al sistema productivo, para lo cual se reformularon los planes y programas de la educación media y superior.

A finales de la década de los setenta, se creó la Universidad Pedagógica Nacional (1978) conocida como UPN, y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) en 1979. En ese mismo año se creó el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal. Para mejorar la eficiencia de la educación se crearon 31 delegaciones en las entidades federativas.

El proceso de desconcentración continuó en el periodo de José López Portillo (1976-1982), estuvieron como secretarios de la SEP, Porfirio Muñoz Ledo (diciembre de 1976 a diciembre de 1977) y Fernando Solana Morales (diciembre de 1977 a noviembre

de 1982). Los objetivos de la desconcentración fueron: acelerar el desarrollo educativo, solucionar problemas en donde se originaran, aumentar la eficiencia y la eficacia y proporcionar una mayor participación y responsabilidad de la comunidad en la labor educativa (Preciado, 2011). La desconcentración se dio en los diversos niveles y modalidades educativas y en otros servicios, como la educación para adultos, educación indígena, educación física, capacitación y mejoramiento profesional del magisterio, tramitación para la incorporación de escuelas particulares, revalidación de estudios y registro de profesiones y, finalmente, la implementación de 33 manuales de planteles en los que se definen puestos, competencias, responsabilidades y la actualización y diseño de sistemas y procedimientos para consolidar las estructuras, elevar la calidad del personal y fortalecer la coordinación entre el centro y los estados. Este proceso tuvo cuatro etapas: la coordinación, programación, presupuestación e integración de la educación.

Descentralizar para mejorar la educación, para hacer su administración más eficiente, para regresar a los estados la soberanía que el centralismo les arrebató, eran parte de las consignas del Presidente Miguel de la Madrid, es por eso, que en su discurso de toma de posesión como Presidente de la República, el primero de diciembre de 1982 señaló:

Fundadas nociones de orden pedagógico, académico y administrativo aconsejan volver al esquema educativo original de la Constitución de 1917, en el cual la responsabilidad de la enseñanza básica correspondía a los gobiernos locales y municipales, -dijo además-; los derechos laborales del magisterio y su autonomía sindical serán respetados escrupulosamente (Ibíd.:25).

A finales de 1982, se estableció el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se elevó la planeación del desarrollo a rango constitucional, fue promulgada la Ley General de Planeación reglamentaria del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se definieron cuatro niveles de planeación: obligación para las dependencias federales, coordinación con los gobiernos estatales, concertación entre los sectores e inducción con los particulares (Ibíd.). A partir de esta normatividad, los gobiernos entrantes están obligados a realizar, durante los primeros 180 días de su gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en el que se plasmarán, entre otros aspectos, la elaboración de los programas sectoriales, institucionales y especiales, la

firma de convenios únicos de desarrollo con los ejecutivos estatales, y los acuerdos de coordinación entre organismos y niveles de gobierno, así como otros mecanismos que facilitaron la descentralización educativa.

La descentralización educativa inició en agosto de 1983 con la promulgación del decreto, por medio del cual se sientan las bases para celebrar acuerdos de coordinación con los estados. En el marco del Convenio Único de Desarrollo para la Integración de comités consultivos para la descentralización educativa, se determinó que cada delegación de la Secretaría de Educación Pública se convirtiera en una Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar. Así pues, a través de la SEP, y teniendo como marco los convenios únicos de desarrollo, se establecieron comités consultivos para la descentralización educativa en cada entidad federativa. Los comités están integrados por un representante de la SEP, uno del SNTE, alguien más de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), así como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), de los gobernadores de los estados y un representante del área educativa del gobierno en cada entidad. Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 expresa lo siguiente:

La descentralización de la educación básica y normalista constituye una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de la educación y auspiciar la participación de la comunidad, de igual forma, la descentralización de los servicios culturales impulsará el desarrollo regional (Ibíd.:26).

El programa sectorial educativo de 1984-1988 se denominó Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, sus principales líneas de acción giraron en torno a propiciar la participación del magisterio respetando la vigencia de sus derechos laborales, poner en marcha los consejos estatales de educación pública y las direcciones generales de servicios de coordinación de la educación pública, desarrollar e implementar instrumentos y mecanismos para efectuar la descentralización, y establecer la coordinación entre la Federación y los estados para operar y conducir la educación básica y normalista.

El 20 de marzo de 1984, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos generales que guían las acciones de descentralización de los Servicios de

Educación Básica y Normal. En 1986, se celebraron acuerdos de coordinación entre la Federación y los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, y posteriormente Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Sonora, Yucatán y Zacatecas. Para estas fechas, ya se habían creado 19 direcciones de servicios de educación pública.

Pero para Preciado, en realidad, no se trataba de un verdadero proceso de descentralización, ya que no fueron transferidos los servicios a otra jurisdicción, ni se logró una subordinación de los dos subsistemas a una autoridad. Algunos estados desistieron de firmar el acuerdo y mantuvieron su estructura tal y como estaba en 1983, lo que obligó a que en el periodo presidencial siguiente, el gobierno en turno se viera en la necesidad de instrumentar un nuevo acuerdo y hacer efectiva la descentralización. Según este autor, no había condiciones propicias para la descentralización educativa, pues los salarios de los maestros estaban muy deprimidos y el presupuesto para la educación se había reducido drásticamente.

El presupuesto de la educación de 1977 a 1981 creció de 505.5 millones de nuevos pesos a 943.7, un 86%, y se redujo en pesos constantes para 1988, a 497.8 millones de pesos, 52%; además en este lapso la cobertura siguió avanzando, contratándose más maestros y creando nuevas escuelas, por lo que había cada año que pagar menos a los trabajadores de la educación, el salario se redujo considerablemente. Negociar un asunto como la educación con estas penurias fue imposible (Ibíd. 27).

No es, sino hasta finales de la década de los ochenta, que la educación se convierte en el tema central del discurso político; el mundo atraviesa por una serie de cambios que impactan la vida social, cultural, económica y política del país; la globalización, la internacionalización de los procesos productivos, el libre comercio, el libre tránsito de capitales, de información y de recursos son fenómenos que impactan y exigen a los sistemas educativos una transformación acorde a los nuevos tiempos. Cuando Salinas de Gortari ocupó la Presidencia de la República, una de las primeras acciones que realizó en el terreno de la educación, fue la destitución de Carlos Jonguitud, secretario del SNTE, puesto en el cual nombró a Elba Esther Gordillo Morales. La caída del líder vitalicio de Vanguardia Revolucionaria generó condiciones propicias para llevar a cabo

la descentralización educativa. En base a una serie de consultas y foros municipales, estatales y regionales, y siendo secretario de la SEP Manuel Bartlett Díaz, se elaboró el *Programa Nacional para la Modernización educativa*, el cual fue presentado el 9 de octubre de 1989 en la ciudad de Monterrey.

A principios de 1992, Bartlett Díaz renunció a la SEP, en su lugar, fue nombrado Ernesto Zedillo Ponce de León, quien en menos de cinco meses logró formular el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, negociarlo con el SNTE y presentarlo a los gobernadores de los estados (Preciado, 2011).

En general, la reforma educativa mexicana privilegió dos grandes órdenes del funcionamiento del Sistema Educativo: *la reforma pedagógica* (currículo, planes y programas de estudio, materiales de estudio, evaluación del aprendizaje) y *la reforma docente* (formación y evaluación docente; evaluación docente asociada a un nuevo tabulador salarial). En un segundo momento, de manera paulatina y progresiva fueron desarrollados planteamientos para *la reforma de la escuela* (la gestión de la escuela, la función directiva, el trabajo en equipo, el proyecto educativo escolar y la participación social en la escuela) (Fierro et al, 2009).

#### **4.2. Estructura de la Secretaría de Educación Pública**

En NIH está preocupado por los momentos críticos, por el desarrollo de secuencias distintivas y por las rigideces que hacen difícil escapar a los actores sociales de rutas establecidas (Pierson, 2000:263-264 en Farfán, 2007:109). Los académicos en otras grandes tradiciones de ciencia política, frecuentemente, ponen mucho menos atención en los contextos que los institucionalistas históricos, en parte, porque prefieren centrarse en comportamientos de nivel individual o micro procesos, pero también porque se niegan a escribir “como historiadores”. Pero irónicamente el resultado puede ser menos poderoso teóricamente (Pierson y Skocpol, 2008: 24).

Para muchos intelectuales, desafortunadamente, la Secretaría de Educación Pública (SEP) es una estructura burocrática, fuertemente centralizada, anquilosada, rígida y vertical; se ha convertido en rehén de los intereses políticos de grupos internos del Sindicato. Los estados por su parte, gozan de poca o nula autonomía con respecto a sus sistemas educativos.

El sistema educativo federal Mexicano fue imaginado por sus fundadores como un mecanismo que iba a complementar y estimular la iniciativa educativa de los estados y los ayuntamientos. Nunca pensaron que absorbiera, anulara o desestimulara la iniciativa local. Sin embargo, la magnitud del rezago educativo, el tamaño de las tareas que era necesario emprender para resolverlo y la debilidad de la organización local municipal, obligaron a desarrollar una empresa educativa apoyada principalmente en la acción federal (...). A partir de 1921, con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) como organismo con jurisdicción sobre todo el territorio nacional, el gobierno nacional empezó a absorber las escuelas municipales y, después las de los estados en un proceso que intensificó con los años treinta. Así, entre 1921 y 1940 los estados de la República cedieron al Gobierno Federal parte o la totalidad de sus sistemas educativos. A este proceso se le denominó federalización pero en realidad tenía un sentido centralizador (Zorrilla y Barba, 2008.: 4).

La SEP se integra jerárquicamente por el Secretario, el Subsecretario, el Oficial Mayor, los Directores Generales, los Directores y Subdirectores de Área, y los Jefes de Departamento. Con el objetivo de desconcentrar la educación, en 1973 se instalaron nueve unidades regionales y 37 subunidades en las ciudades más importantes. Años más tarde se establecieron cuatro direcciones regionales de educación primaria: una en el Noroeste en la ciudad de Monterrey, otra en el Occidente en Guadalajara, más tarde en el Centro de México D.F. y otra en el Sureste de Mérida. El objetivo era descongestionar la Dirección General de Educación Primaria para los estados, oficina de la que dependía el mayor número de escuelas, docentes y alumnos del país.

De acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, expedido en marzo de 1994, el Secretario tiene todas las facultades necesarias para cumplir con las atribuciones que competen a la Secretaría.<sup>57</sup> En cuanto al Oficial

---

<sup>57</sup>Algunas atribuciones exclusivas del Secretario que no pueden ser delegadas son:

- a) Determinar, dirigir y controlar la política de la SEP y del sector paraestatal coordinado por ella, y de conformidad con la legislación aplicable, con los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y con los lineamientos que determine el Presidente de la República;
- b) Someter al acuerdo del Presidente de la República los proyectos de iniciativas de leyes y proyectos de decretos, acuerdos y órdenes sobre asuntos de la competencia de la SEP y del sector educativo;
- c) Proponer al Presidente de la República los proyectos de iniciativas de leyes y proyectos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el mismo;
- d) Refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República;

Mayor, éste tiene rango similar al de los Subsecretarios, tiene facultades de índole administrativa, financiera y laboral. Es el encargado general de los recursos materiales, suscribe convenios y contratos de cuya ejecución se desprenden obligaciones patrimoniales, fija lineamientos para el ejercicio presupuestal y controla dicho ejercicio, etc.

- 
- e) Dar cuenta al H. Congreso de la Unión del estado que guarda la Secretaría y el sector educativo e informar a cualquiera de las cámaras, cuando sea requerido en virtud de las discusiones de leyes o negocios concernientes a su competencia;
  - f) Representar al Presidente en los juicios constitucionales;
  - g) Aprobar la organización y funcionamiento de la Secretaría y adscribir orgánicamente las direcciones generales y demás unidades administrativas;
  - h) Proponer al Presidente de la República la creación, supervisión y modificación de unidades administrativas de la Secretaría;
  - i) Establecer comisiones internas y resolver la creación de plazas;
  - j) Establecer unidades de coordinación, asesoría y de apoyo técnico;
  - k) Expedir el manual de organización general y otros manuales de organización, procedimientos y servicios;
  - l) Acordar el nombramiento del personal de la Secretaría y resolver sobre la propuesta de creación de plazas;
  - m) Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación del Reglamento Interno y sobre los casos no previstos en éste;
  - n) Acordar el nombramiento de los servidores públicos de mandos superiores de la Secretaría;
  - ñ) Acordar con los Subsecretarios y con el Oficial Mayor los asuntos de sus respectivas competencias;
  - o) Aprobar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Secretaría y de sus órganos descentralizados;
  - p) Aprobar los proyectos de programas sectoriales, regionales y especiales de la Secretaría, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del sector;
  - q) Fijar los lineamientos de carácter general que la Ley General de Educación atribuye a la SEP;
  - r) Establecer los planes y programas de estudios para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal;
  - s) Establecer el calendario escolar para los planteles de educación primaria, secundaria y normal
  - t) Coordinar las entidades del sector educativo y agruparlas en subsectores;
  - u) Designar representantes de la SEP en comisiones, consejos, órganos de gobierno, instituciones y entidades paraestatales en los que la Secretaría participe;
  - v) Otros que el reglamento estipule expresamente.
- Por su parte, los Subsecretarios tienen las siguientes atribuciones:
- a) Auxiliar al Secretario dentro de su ámbito competencial;
  - b) Desempeñar los encargos del Secretario y representar a la Secretaría en los actos que su titular determine;
  - c) Planear, programar, dirigir, organizar y evaluar las actividades de las unidades administrativas que se le adscriban;
  - d) Proponer al Secretario proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos acuerdos, órdenes y demás disposiciones en asuntos de su competencia;
  - e) Representar a la Secretaría en asuntos que el Secretario lo indique;
  - f) Asuntos de naturaleza laboral, movimientos de personal, etcétera;
  - g) Asuntos de naturaleza financiera (informar sobre el ejercicio presupuestal, formular proyectos y programas de presupuesto);
  - h) Asuntos administrativos; y
  - i) Otras de diversa naturaleza.

Los Directores Generales tienen la función de auxiliar a sus superiores dentro del ámbito de competencia de la dirección a su cargo. También están los órganos administrativos descentralizados como Centros de Ingeniería y Desarrollo Industrial, Comisión Nacional del Deporte, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Instituto Politécnico Nacional, Radio Educación y la Universidad Pedagógica Nacional.

En cuanto a la organización del Sistema Educativo Nacional, la Ley General de Educación establece tres tipos de educación: básica, media superior y superior. La educación básica se conforma por tres niveles: preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar se conforma por tres grados, el primero para niños de tres años de edad, el segundo para niños de 4 años, y el tercero para niños de 5 años. La primaria se imparte en seis grados para niños de seis años hasta jóvenes menores de 15, y su conclusión, que se acredita mediante un certificado oficial, es requisito para ingresar a la secundaria. La secundaria se imparte en tres grados y es requisito para entrar a la educación media superior. El tipo medio superior corresponde al nivel bachillerato y la educación profesional técnica y por lo general se imparten en tres grados. El bachillerato es requisito para ingresar al tipo superior.

**Cuadro 4.1**

**Esquema General del Sistema Educativo Nacional**  
**Servicios educativos escolarizados**

<b>TIPO EDUCATIVO</b>	<b>NIVEL</b>	<b>SERVICIOS</b>
Educación Básica	Preescolar	General Comunitario Indígena
	Primaria	General Cursos comunitarios Indígenas
	Secundaria	General Técnica Telesecundaria
Educación Media Superior	Profesional técnico	CET, Cecyte, Conalep y otros
	Bachillerato	General Tecnológico
	Técnico superior	Universidades tecnológicas,

Educación Superior		otros
	Licenciatura	Normal, Universitaria y tecnológica
	Posgrado	Especialidad, Maestría y Doctorado

Fuente: <http://www.sep.gob.mx>

**Cuadro 4.2**

**Otros servicios educativos**

Educación Inicial	Lactantes
	Maternales
	Educación vía padres de familia
Educación Especial	Centros de atención Múltiple
	Unidad de Servicios de Apoyo a la educación Regular
Formación para el trabajo	Centro de formación para el trabajo
Educación para adultos	Alfabetización
	Primaria
	Secundaria
	Formación para el trabajo
Sistemas abiertos	Media superior
	Superior

Fuente: <http://www.sep.gob.mx>

En cuanto a las escuelas, estas han sido clasificadas de acuerdo a diversos criterios. Por su ubicación, las escuelas urbanas son aquellas situadas en localidades mayores de 2500 habitantes y rurales aquellas ubicadas en poblaciones menores a esta cantidad. Por su organización se clasifican en completas (que se imparten todos los grados y tienen un maestro para cada uno), incompletas (en las que no se imparten los seis años, independientemente del número de alumnos y maestros) y las unitarias (tienen un sólo maestro independientemente del número de grados y grupos que atiendan). Las escuelas rurales unitarias cuentan, por lo general, con uno o dos maestros, los cuales atienden a los seis grados de educación primaria. Existe otra clasificación basada en la permanencia del alumno en el plantel: internas son aquellas donde el alumno reside en ella, recibiendo ahí sus alimentos; en las medio internas el alumno se queda algunas horas después de terminada la clase y se le proporciona uno o dos alimentos; en las

escuelas externas el alumno sólo permanece el tiempo de clase. También está la clasificación hecha en base al alumnado: las comunes dedicadas a la atención de niños típicos, las especiales dirigidas a niños atípicos, las bilingües y biculturales atienden a diferentes grupos étnicos.

Según el sexo, existen escuelas unisexuales y escuelas mixtas. Todas las escuelas oficiales son mixtas. Por su dependencia económica se clasifican en escuelas federales (cuyo sostenimiento, control técnico y administrativo están a cargo de la SEP), en escuelas particulares (son de carácter privado y sostenidas por personas físicas y morales), y en otras de cooperación clave (también son sostenidas por personas físicas o morales pero sin fines de lucro). Por el turno se dividen en matutinas (funcionan de 8:00 a 12:30 horas), vespertinas (de 13:00 a 18:30 horas) y nocturnas (de 19:00 a las 21:00 horas).

#### ***4.3. Política de Modernización Educativa en México: Descentralización de la Educación Básica.***

La Constitución dispone que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expida las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios (Ley Federal de la Educación). Bajo este marco jurídico, se señala que, la prestación de servicios educativos, es una de las funciones educativas en las que hay concurrencia de la Federación, los estados y los municipios.

De acuerdo con Pardo (1999, en Zorrilla y Barba, 2008), la descentralización de la administración pública en los años ochenta, surge, por un lado, como respuesta a la saturación que sufre el sistema federal, resultado de la excesiva centralización, y también por la necesidad de las administraciones locales de actuar con la autonomía que consigna el régimen formal que las regula. El agotamiento del sistema de gestión centralizado se hizo evidente cuando el modelo de desarrollo existente llevó al país a una situación de crisis, que se agudizó justamente en esa época, por lo que la descentralización parecía ser la alternativa para resolver los problemas administrativos y de gestión pública (Ibíd.).

El reordenamiento mundial, la reconfiguración del sistema económico internacional y la reforma del estado, fueron el marco donde se desarrolló la transformación del Sistema

Educativo (periodos de Miguel de la Madrid 1982-1988 y Carlos Salinas 1988-1994). El Presidente Miguel de la Madrid, en su Plan Nacional de Desarrollo (PND) incluyó el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, con el cual inicia un proceso de reforma conocido como “*Revolución Educativa*”. Los objetivos del Programa eran elevar la calidad de la educación en todos los niveles, racionalizar el uso de los recursos y ampliar el acceso a la educación a todos los mexicanos, vincular la educación y la investigación científica, la tecnología y el desarrollo experimental con los requerimientos del país, *descentralizar la educación básica y normalista y desconcentrar la educación superior, la investigación y la cultura.*

Por su parte, el Programa de Modernización Educativa planteado por Carlos Salinas de Gortari, busca crear un Sistema Educativo acorde al mundo contemporáneo; la globalización, la internacionalización de los procesos productivos y de los mercados, etc. Para lograrlo, expuso la *descentralización* como uno de los principales retos del Sistema Educativo, que una vez realizado haría más eficiente éste último. Otro reto planteado, fue abatir el rezago educativo, el analfabetismo<sup>58</sup> y analfabetismo funcional, además de llevar la educación a todos los rincones de México. Finalmente, propuso ampliar la oferta educativa de nivel medio y superior a fin de dar respuesta al cambio demográfico, fortaleciendo además a las universidades.

Los elementos principales de las políticas del Programa de Modernización de la Educación, son: la educación básica, la formación de docentes, la educación de adultos, la capacitación para el trabajo, la educación media superior, la educación superior, el post-grado y la investigación, los sistemas abiertos, la evaluación y los inmuebles educativos.

Los principales avances en esa época fueron la obligatoriedad de la secundaria, nuevos planes de estudio y nuevos libros de texto, la nueva Ley General de Educación y las reformas al artículo tercero constitucional. De especial relevancia fue la *descentralización educativa*, en mayo de 1992 se logró el consenso de los 31

---

<sup>58</sup>Pese a los esfuerzos realizados, el Censo del 2000 mostró que, de un total de 20 millones de niños y jóvenes de 6 a 14 años de edad, alrededor de un millón seguía fuera de la escuela; aunque en términos relativos se trata de un 5%, la cifra absoluta es importante, (SENADO, 2002:30).

gobernadores del país y del Sindicato Nacional de Trabajadores, firmando éstos con el Gobierno Federal el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

#### ***4.3.1. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica***

En años pasados, se habían hecho intentos para disminuir la centralización de la educación, pero es hasta el 18 de mayo de 1992, cuando tanto el Gobierno Federal, representado por el entonces Secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo Ponce de León, como los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la educación, representado por su dirigente Elba Esther Gordillo Morales, firmaron el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), asistiendo como testigo de honor el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari. En el Acuerdo se pactó la transferencia de la operación y administración de los servicios de educación básica a los gobiernos de los estados, incluyendo los activos relevantes y la relación contractual con el SNTE.

La reforma educativa, al ser una reforma diseñada e implementada de arriba-abajo, cuenta con esquemas de implantación verticales y cerrados, lo que conlleva al uso tradicional de métodos de implementación a partir de las estrategias “de cascada” (Fierro et. al., 2009). Esto entra en contradicción con las estrategias de implementar políticas encaminadas a fomentar la profesionalización y el empoderamiento de los actores para que sean ellos quienes personalmente se hagan cargo de los procesos. Ya desde 1995 se planteó la necesidad de un marco de gestión que equilibrara los márgenes de autonomía, la participación de la comunidad, el apoyo institucional y la regulación normativa; es una política pública diseñada e implementada desde el centro y desde arriba por lo que politizó en su origen mismo la intervención (Preciado, 2011). La dimensión del sistema federal, por el número y monto de los recursos transferidos, generó una serie de resistencias en las entidades que ya contaban con un sistema estatal de educación básica y que percibieron como amenaza la implementación del nuevo sistema.

Muchos han atribuido el éxito de la firma del Acuerdo Nacional a la destitución que hiciera Carlos Salinas de Gortari de Jonquitud Barrios, poniendo en su lugar a Elba Esther Gordillo.

Con la firma del Acuerdo, en cuestión de días, se transfirieron alrededor de 700 mil trabajadores de la educación (513 mil plazas docentes y 116 mil puestos administrativos), casi 100 mil bienes inmuebles, y aproximadamente 22 millones de bienes muebles, 3.9 millones de horas-clase y 13.5 millones de alumnos. Entre mayo y diciembre del 1992 se transfirieron recursos superiores a los 16 mil millones de nuevos pesos, además del apoyo que se dio en concurrencia con los estados de la República, para el Programa emergente de Actualización del magisterio y para la homologación y reclasificación del personal no docente. En 1993 la cantidad autorizada a transferirse a las entidades federativas ascendió a poco más de 22, 207 millones de nuevos pesos. En 26 estados de la República se crearon organismos descentralizados específicos con el propósito de asumir la responsabilidad de ofrecer los servicios educativos transferidos por el Gobierno Federal. Otras cinco entidades asumieron directamente los servicios, a través de sus propias Secretarías de Educación (SENADO, 2002:45 y 46). En cuestión de días el Gobierno Federal desincorporó y remitió a los estados el control administrativo de más de 14 millones de alumnos de preescolar, primaria, secundaria y normal (Órnelas, 2008:19).

La Secretaría de Educación Pública fue creada en 1921, desde entonces ha tenido un crecimiento impresionante en magnitud y complejidad. De ese año a 1992 se ha logrado un avance notable en la cobertura: la escolaridad promedio pasó de un grado a más de seis, el índice de analfabetismo se redujo del 68 al 12.4%, uno de cada dos mexicanos está en la escuela y dos de cada tres niños tienen acceso a la enseñanza preescolar, la atención a la demanda en primaria es de alrededor del 90%. En educación primaria están inscritos 14 millones de niños y en secundaria más de 4 millones. Tan sólo en diecinueve años de vigencia de la actual Ley Federal de Educación, el número de alumnos pasó de 13.7 millones a casi 26, el de maestros pasó de 419 mil a un millón 100 mil, y el de planteles de 61 mil a más de 161 mil (Ibíd.).

El crecimiento de la cobertura educativa, la recuperación de los ingresos de los docentes y el desarrollo de programas tendientes a mejorar la calidad de la educación, han implicado que el gasto total ejercido por la SEP haya observado una clara tendencia a la alza en términos reales entre 1992 y 2002. En 1998, el gasto real de la SEP fue cien por ciento mayor al ejercido en 1990. El gasto promedio por estudiante creció, en términos reales, 54% de 1978 a 1999, mientras que el gasto per cápita, considerando sólo a la población en edad de recibir educación (de tres a veinticinco años), creció 72% en el mismo periodo. En síntesis el gasto nacional en educación se ha incrementado

anualmente en términos reales a partir de la firma de ANMEB, hasta alcanzar cerca del 7% del PIB en 2006. El gasto público en educación, con respecto al gasto programable del Gobierno Federal, ha incrementado su participación poco a poco, al pasar de 20.3% en 1992 a cerca de 29% en 2005. Las presiones políticas de la organización sindical y otros actores sociales, para incrementar el gasto público en educación, han logrado el monto de 8% del PIB que establece la LGE (Ibíd.: 16).

Los actores principales del sistema educativo son: la burocracia educativa federal, de la cual gran parte apoyó el proceso de reforma impulsado en 1992, lo que facilitó que en pocos meses se realizara la transferencia administrativa de los servicios de educación básica y formación de docentes a los estados<sup>59</sup> y los gobiernos estatales. En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, firmaron los 31 gobernadores, a partir de ese momento les corresponde a ellos tomar la designación del titular estatal de educación, la reorganización del aparato burocrático de la educación estatal, el monto, el destino y la evolución de los recursos estatales asignados a la educación además del diseño y desarrollo de proyectos educativos propios.

La descentralización del Sistema Educativo se insertó en el proceso de reforma del Estado, también denominada por muchos *federalización*, y es considerada como una desconcentración al interior del aparato de Estado (Preciado, 2011). Aunque algunos autores ubican este proceso en 1972, con la creación de nueve unidades regionales de servicios descentralizados, algunos otros lo hacen a partir de 1978, por la creación de las delegaciones generales de la SEP. Sin embargo, hasta el 18 de mayo de 1992, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB, 1992), es cuando se habla de una descentralización educativa como una forma de transferencia de poder y autoridad, a partir de la crisis del Estado social (Ibíd.); es considerada como un proceso que atiende a propósitos múltiples: hacer frente a la crisis institucional, poner en marcha reformas modernizadoras, resolver la contracción de los aparatos estatales, descargar el órgano central de tareas, pasar de la cobertura de servicios al mejoramiento de su calidad, resolver la crisis financiera de los sistemas educativos (Pardo, 1999 en Preciado, 2011).

---

<sup>59</sup>Esto representó más de cien mil escuelas, 15 millones de alumnos, 700 mil maestros y el presupuesto correspondiente para la operación de esos servicios (Zorrilla y Barba, 2008: 21)

En ámbitos del quehacer público, que tradicionalmente eran muy estables, como el educativo, y ahora se han vuelto muy conflictivos, la descentralización resulta ser un recurso eficaz para manejarlos, al atomizarlos y recuperar su legitimidad (Ibíd.).

En la siguiente tabla podemos observar como de un año a otro (1992 a 1993) el número de alumnos, maestros y escuelas pasó de ser parte del sistema federal a ser competencia de los gobiernos estatales.

**Tabla 4.1**

**Alumnos, Estudiantes y Maestros de Nivel Primaria  
Antes y Después del ANMEB**

Años Rubro	1992		1993		2006	
	Estatal	Federal	Estatal	Federal	Estatal	Federal
Alumnos	3,240,242	10,242,688	12,529,501	973,477	12,491,206	880,337
Maestros	102,847	348,090	417,368	39,077	470,130	41,239
Escuelas	13,457	67,315	71,742	9,397	76,778	14,118

Fuente: Elaboración propia en base Estadísticas Históricas por Estado del Sistema Educativo Nacional, en <http://www.dgpp.sep.gob.mx>

No es difícil imaginar lo complicado que fue para los gobiernos estatales asumir, en cuestión de meses, responsabilidades nuevas y de tal magnitud. Pues, con la descentralización pactada en el Acuerdo Nacional de 1992, la Federación no solo trasladó a los gobiernos estatales la administración de escuelas y maestros, transfirió además: las estructuras administrativas, los modos de operación, la normatividad técnica y administrativa, los manuales y las normas administrativas de la supervisión. Los estados recibieron el conjunto de pactos, acuerdos, usos y costumbres de la relación entre el Gobierno Federal y el SNTE, que implican la coadministración de facto del sistema, con lo que los directores, supervisores y otros miembros del sindicato ahora participan en decisiones sobre infinidad de cuestiones, como el nombramiento de funcionarios de la administración educativa, los reglamentos de escalafón y de condiciones de trabajo, las becas y otras prestaciones, etc. (Tapia, 2004, en Fierro et al, 2009).

Además de ser el magisterio, junto con los alumnos, el actor central en este proceso, por su tamaño y dimensión política, para la reforma educativa, particularmente para la firma del ANMEB, fue necesaria la firma de la Secretaría General del SNTE. En 1989,

un cambio en la cúpula sindical puso fin a una etapa de dieciséis años de cacicazgo sindical, el de Carlos Jonguitud, caracterizado por su dureza en el control político y los excesos en el clientelismo corporativo. Entonces, la nueva dirigente nacional, Elba Esther Gordillo, se comprometió a hacer profundas reformas, lo que permitió que se llevaran a cabo la firma del ANMEB, la reforma del artículo tercero constitucional, la aprobación de la Ley General de Educación, la ampliación del calendario escolar, y la introducción de las reformas pedagógicas y curriculares.

Los cuatro grandes ejes del Acuerdo fueron:

*Incremento del gasto educativo*, por parte tanto del Gobierno Federal como de los estatales.

*Reorganización del Sistema Educativo nacional*. Consiste en consolidar un auténtico federalismo educativo, mediante la transferencia de responsabilidades a los estados para operar sus sistemas de educación básica y formación de docentes. Así como la promoción de una nueva participación en beneficio de la educación, que se traduciría en una verdadera contraloría social, no coercitiva, sino propositiva para la educación. Por su parte, los gobiernos de los estados reconocen al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación como el titular de las gestiones y labores colectivas de los trabajadores de base. La otra parte sustantiva de este eje, es la participación social, que comprende a maestros, padres de familia y autoridades para lograr una mayor vinculación de la comunidad hacia el correcto funcionamiento de las escuelas.

*Reformulación de contenidos y materiales educativos*. Trata de la reforma curricular y pedagógica para los niveles que integran la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), renovación de los libros de texto gratuitos, ampliación de la producción de materiales educativos para los alumnos y docentes, y la implantación del programa por asignaturas en secundaria, en lugar de áreas.

*Revalorización de la función magisterial*. Señala que el maestro es el protagonista de la transformación educativa en México. Es quien transmite el conocimiento, fomenta la capacidad intelectual y debe ser ejemplo de superación

personal. Es él quien mejor conoce las virtudes y debilidades del Sistema Educativo, sin su compromiso la reforma no tendrá éxito, por lo tanto, la revalorización del maestro es fundamental en esta reforma. Debe ser uno de los principales beneficiarios del nuevo federalismo<sup>60</sup> educativo, su revalorización se ha enfocado en los siguientes aspectos: formación del maestro, actualización profesional, vivienda, carrera magisterial y el aprecio social por su trabajo.

Para atender los cuatro ejes del Acuerdo, se diseñó una política sustentada en estrategias, tales como impulso a la actualización y capacitación de los docentes, a través del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los maestros de educación básica en servicio, puesto en marcha en mayo de 1996. Asimismo, se ha promovido que cada Estado elabore su propio programa de formación continua de docentes. Como segunda estrategia, se desarrolló un programa de incentivos económicos denominado Carrera Ministerial, basado en un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo que enseña en los ciclos de educación básica. El objetivo es que dichos maestros puedan acceder, dentro de la misma función, a niveles salariales superiores en base a su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial. Igualmente, el Gobierno Federal y los gobiernos estatales acuerdan crear una nueva institucionalidad, que enaltezca el ejercicio y la vocación magisterial, a través de honores, premios, distinciones y estímulos económicos a su figura y su labor.

En sí, esta estrategia busca un incremento real del salario, por lo que, además de lo anterior, se integra un programa especial de fomento a la vivienda del magisterio, en el que se aprovechan los mecanismos institucionales de apoyo a la construcción de vivienda y las nuevas oportunidades de financiamiento. Además se logra conjuntar los esfuerzos de diversos organismos de vivienda de la Federación y la participación de los gobiernos estatales y de la iniciativa privada.

En general, los compromisos asumidos por parte del Gobierno Federal en el Acuerdo Nacional se enfocaron en: determinar, para toda la nación, la educación básica y la

---

<sup>60</sup> El concepto de *federalización* adquiere significado según la circunstancia política e histórica en la que se utiliza. Federalizar un sistema centralizado significa “descentralizarlo”, mientras que la federalización de los años treinta representó una “centralización”. (Arnaut, 1998, en Zorrilla y Barba, 2008).

capacitación de los maestros; establecer el calendario escolar nacional; elaborar y actualizar los libros de texto gratuito; autorizar el uso de cualquier otro libro para la educación básica; preparar las directrices para el uso del material de los maestros; regular el sistema de educación, la capacitación del servicio y el mejoramiento de los maestros; fijar los requisitos pedagógicos en el plan de estudios para las escuelas preescolares privadas; regular el sistema nacional de créditos y de equivalentes educativos; contar con un registro nacional de instituciones educativas; diseñar las directrices para los consejos de participación social; llevar a cabo una planeación, programación y evaluación del sistema nacional de educación; coordinar las relaciones culturales con otros países, y en tomar todas las medidas necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica y las instituciones de capacitación para maestros.

Por su parte, los gobiernos estatales se comprometieron a promover y proveer los servicios educativos de acuerdo a las necesidades nacionales y regionales; determinar y formular el contenido de los planes de estudio de forma diferente de lo que el Gobierno Federal hace en el punto anterior; reconocer los estudios hechos fuera del país de acuerdo a los lineamientos de la SEP; aprobar, rechazar o revocar el reconocimiento de las instituciones educativas privadas que no sean de educación básica y de capacitación magisterial; publicar libros u otros materiales además de los oficiales; proveer de servicios de biblioteca para asistir al Sistema Educativo nacional, con innovaciones educativas y científicas, e investigaciones humanísticas y tecnológicas; promover la investigación educativa, fomentar el desarrollo de educación técnica y de investigación tecnológica; promover actividades culturales y físicas, y vigilar la aplicación de la Ley General de Educación.

Bajo el Acuerdo Nacional, todos los establecimientos dedicados a la formación magisterial pasaron a ser de jurisdicción estatal, los gobiernos de las entidades federativas asumieron la responsabilidad de integrar un sistema para la formación del maestro por cada estado. De este modo, en cada entidad federativa se estableció un sistema estatal para la formación del maestro, que articulaba esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación. Para la formación profesional inicial, se diseñó un modelo con un tronco básico general y opciones orientadas a la práctica preescolar, primaria y secundaria.

Con respecto al maestro, se buscó que éste tuviera las bases pedagógicas suficientes para ser flexible y apto ante los cambios en su entorno, se le orientó hacia un aprendizaje continuo e independiente y hacia una intensa observación y práctica en el salón de clases. Para lograr lo anterior, el Gobierno Federal expidió los lineamientos necesarios para reformar la educación Normal del país. En cuanto a los planes de estudio, se buscó disminuir su dispersión en lo posible.

Para los maestros ya en ejercicio, se establece un Programa Emergente de Actualización del maestro con miras a fortalecer en un corto plazo sus conocimientos. Donde el Gobierno Federal, no sólo otorgará los lineamientos y materiales necesarios, sino también el apoyo presupuestal y logístico, para que los gobiernos estatales implementen programas emergentes de actualización en sus estados. Una vez elaborados los materiales correspondientes, a partir del mes de agosto, y en forma escalonada, se impartirán cursos de carácter intensivo destinados tanto a maestros como a directores de escuela y supervisores. En los cursos se utilizarán las guías, los libros y otros materiales correspondientes al Programa Emergente de Formulación de Contenidos y Materiales Educativos. Los gobiernos de los estados, con el apoyo económico y logístico federal, habilitarán un cierto número de planteles con antenas parabólicas y aulas con monitoreo para la recepción de una nueva señal de televisión de la Secretaría de Educación Pública.

La federación tiende a reservarse importantes facultades normativas, de financiamiento<sup>61</sup>, evaluación y administración de personal. La autoridad educativa federal conserva la facultad de carácter normativo; de entre sus atribuciones destacan tres: el establecimiento de objetivos nacionales y los lineamientos generales de la política educativa; la planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo público nacional, y los planes y programas de estudio, así como los libros de texto y materiales educativos para la educación básica y normalista. La trascendencia de estas

---

<sup>61</sup> A pesar de las transferencias de la operación administrativa de los servicios, la Federación continuó regulando el crecimiento de los servicios educativos locales, a través de los criterios de financiamiento y transferencias presupuestarias arraigados en los procesos de planeación y programación detallada. Más aún, el monto real de esas transferencias disminuyó paulatinamente, al mismo tiempo que los recursos asignados a las oficinas centrales de la SEP crecieron. Así, en el periodo observado, el Gobierno Federal sólo transfirió los recursos para los gastos del presupuesto "irreductible" dedicado principalmente a los salarios del personal, al tiempo que las entidades federativas no lograron hacer crecer de manera significativa sus contribuciones al gasto educativo. (Merino, 1998 en Fierro et al, 2009:9)

funciones es uno de los aspectos que hace que la Reforma no sea en sentido estricto una descentralización (Zorrilla y Barba, 2008).

En cuanto a la autonomía y gobernabilidad de los diferentes niveles educativos, ésta difiere significativamente del nivel medio y superior al básico. En estas últimas actúa de manera directa, tanto en las autoridades educativas federales como las locales, la cadena de mando responde a diversas formas de intervención de las autoridades educativas, de las burocracias y las organizaciones sindicales. La gestión local y la labor docente suelen estar subordinadas a marcos curriculares y normativos que se establecen en la SEP de manera homogénea para todo el país, con márgenes muy estrechos de decisión local y escolar. Bajo este panorama de centralización, las autoridades educativas de las entidades así como los directivos y docentes escolares demandan libertad y amplitud de facultades y atribuciones.

Sin embargo, no necesariamente a mayores atribuciones de la autoridad y de otros actores locales corresponderá una mayor autonomía profesional de los profesores. La descentralización es indispensable para que en los sistemas estatales de educación se puedan encontrar caminos y crear nuevos puntos de equilibrio, a fin de alentar y promover una innovación favorable a la calidad y la permanencia de nuevos marcos de actuación y de rendición de cuentas (...) Por su parte, las autoridades locales deben tener una intervención creciente y firme en el diseño de las políticas y los programas educativos, a fin de estructurar de manera paulatina sistemas educativos propios, acorde con las necesidades de su contexto (Ibíd.:20).

Por el lado del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), cabe aclarar que, como en toda organización o movimiento, existen acuerdos y desacuerdos. Uno de los movimientos disidentes más extendido al interior del SNTE es el agrupado en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Este movimiento se opuso a la descentralización de los servicios federales, así como a la implantación de la reforma docente (programas de actualización y programas de la carrera magisterial), a las reformas de los planes de estudio, a la evaluación externa de los alumnos y de los docentes. La CNTE tenía mayor presencia en entidades que carecían de un Sistema Educativo local, las cuales tenían ahora como nuevo interlocutor al gobierno de la entidad.

Para algunos especialistas, la descentralización emanada del Acuerdo Nacional ha sido discrecional, ha tenido poca transparencia en el otorgamiento de los recursos federales adicionales para hacer frente a los compromisos asumidos, poca subordinación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y una fuerte injerencia de los partidos políticos. Es una política pública diseñada desde el centro, es un proceso inconcluso por diversas razones, como en el caso del Distrito Federal donde aún no se ha descentralizado, primero porque era un ámbito de Gobierno Federal, ahora por las dificultades políticas y laborales que implica la transferencia. Tampoco se han descentralizado todos los niveles educativos y no se ha logrado la integración de los dos subsistemas en los estados que cuentan con ellos.

Los maestros estatales agrupados en las secciones sindicales, percibieron una invasión normativa y operativa de parte del Sistema Educativo ahora federalizado o transferido que además afectaba sus “*espacios conquistados*.” Por lo anterior, la reacción natural frente a este hecho fue de rechazo a la integración en un sólo sistema educativo estatal, que hasta la fecha mantienen los dos subsistemas, por lo menos en los niveles operativos. La descentralización desde el punto de vista de algunos secretarios de educación en los estados, es un proceso de intervención del gobierno federal para ejercer mayor control sobre todo en el subsistema estatal que no fue centralizado (Ibíd.:10).

Con el Acuerdo Nacional los estados llevaron entonces la peor parte, ya que les fueron transferidos por parte del Gobierno Federal el manejo de los recursos y su administración inmediata, pero nada más, de modo que ahora opera un sistema híbrido sin definición clara de a quién correspondía qué y quiénes eran responsable por el uso de los recursos, el nivel y el cumplimiento de los maestros, o la calidad misma de la educación (Didriksson y Ulloa, 2008 en Fierro et al, 2009).

#### ***4.3.2. Reforma al Artículo Tercero Constitucional***

*Artículo 3°.-* Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado- Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios- impartirán educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica. Ésta y la media superior serán obligatorias.

En la fase de evolución del Sistema Educativo nacional, la federalización de los servicios de educación básica, así como de la formación inicial, significó el proceso a través del cual, el gobierno central transfirió a cada uno de los Estados de la República, la responsabilidad, facultades y recursos para operar esos servicios educativos. En 1993 se promulgó la reforma al artículo tercero de la Constitución, por parte del Congreso de la Unión, lo que le da legitimidad a la Reforma Educativa.

La Reforma del artículo tercero devino en dos cambios significativos: la desregulación del servicio educativo (1992) y la obligatoriedad del nivel de educación secundaria (1993). En la primera se eliminaron las restricciones existentes para que las corporaciones religiosas y los ministros de culto intervinieran en los servicios de educación básica y de formación de docentes, y sólo se les condicionó a trabajar con los programas oficiales. Con respecto a la obligatoriedad de la educación, ésta pasó de seis a nueve años. Años más tarde, en el 2002, se establecieron los tres años de educación preescolar como obligatorios, lo que nos lleva a que, en la actualidad, la educación obligatoria sea de los 3 a los 14 años de edad, es decir, doce grados escolares: preescolar (3-5 años de edad), primaria (6-11 años) y secundaria (12-14 años). Ratificándose que la educación obligatoria impartida por el Estado debe ser laica y gratuita.

Como es de suponer, la ampliación de la obligatoriedad escolar tiene fuertes repercusiones económicas, ya que se requieren más libros de texto y materiales educativos, mayor infraestructura física, más maestros y mayor capacitación y actualización para los mismos, entre otros aspectos. Al respecto, el Gobierno Federal, a través de la SEP, determina el monto de las transferencias financieras federales a los estados y lo hace en base a tres criterios: el gasto corriente comprometido, denominado “monto irreductible,” que principalmente se destina al pago de nómina; las prioridades programáticas de la autoridad federal, denominadas “prioridades sectoriales”, como programas de equidad (compensatorios), de calidad, introducción de nuevas tecnologías y similares, y finalmente, los fondos que se destinan a los gobiernos de los estados para la infraestructura educativa. En cuanto al Ejecutivo, éste conserva la definición de los montos asignados a salarios y prestaciones de los trabajadores de la educación, lo que hace que las negociaciones anuales con el Sindicato sigan siendo centralizadas entre la SEP y la dirigencia del SNTE.

En materia de construcción, se promovió la descentralización del gasto y se logró que la totalidad del presupuesto federal para la edificación de escuelas, sea ejercido por los estados y municipios. Se han diseñado nuevos mecanismos para medir el desempeño de los maestros y el avance escolar de los niños. En cuanto a las nuevas tecnologías, éstas están presentes en diversas escuelas.

#### ***4.3.3. Ley General de Educación***

Uno de los compromisos emanados de la descentralización y que posteriormente se convirtió en ley (Ley General de Educación), fue que ambos niveles de gobierno contribuirían a incrementar los recursos disponibles para la educación en términos reales. El acuerdo para la educación básica y la ley dieron forma a la nueva estructura institucional del Sistema Educativo mexicano, con la expectativa de que un régimen educativo descentralizado reforzaría el federalismo. El propósito explícito consistía en reforzar la capacidad y relativa autonomía de los estados, aumentar la cobertura educativa y la eficiencia, las oportunidades de estudio y la permanencia de los sectores más empobrecidos de la población.

La Ley General de Educación fue promulgada el 14 de julio de 1993 y tiene sus orígenes en la Ley Federal de Educación, en ella se introduce, por primera vez, concepto de derecho a la educación, explicitando la obligación del Estado de impartir educación preescolar y secundaria, y la reorganización del Sistema Educativo mediante la descentralización y la inclusión de la participación social; al tiempo que elimina la prohibición de la “intervención” de las iglesias (corporaciones, ministros, etcétera) en los planteles de educación básica y normal, además de liberalizar la participación de los particulares en la educación para impartirla en todos sus niveles y modalidades.

Con ella se traspasó la mayor parte del poder de decisión de las escuelas primarias y secundarias a los gobiernos estatales, a partir de entonces, se estableció la obligatoriedad de simplificar los trámites administrativos (artículo 22), reduciendo cargas administrativas a los docentes, directivos y personal de supervisión por la realización de registros y trámites, que en ocasiones no correspondían a objetivos debidamente formulados y así, darles la posibilidad de atender prioritariamente las labores de enseñanza (Preciado, 2011). Pero para Rogel (en Órnelas, 2006) la Ley General de Educación fue la norma que facilitó la subordinación de los estados al

centralismo burocrático y además, es hasta 1998 que las transferencias para la educación pasaron a ser automáticas.

Para Zorrillo y Barba (2008), los términos en que la Ley General de Educación expresa las facultades educativas, muestran con claridad la estructura centralizada de la administración educativa, que refleja una cultura jurídico gubernamental secular, con fuertes resistencias a la apreciación de la soberanía de los estados y al establecimiento de la vida municipal como base del servicio de educación básica. Pero no sólo en la legislación se observa este carácter controlado, existe otro ente indicador: el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), creado a iniciativa de la SEP el 4 de Marzo del 2004, como un órgano de apoyo a la gobernabilidad del Sistema Educativo nacional, éste consejo está integrado por los secretarios de educación de cada uno de los estados, así como por autoridades educativas del Gobierno Federal. El CONAEDU se considera un sustento para el buen funcionamiento de los programas destinados a incrementar la calidad de la educación, al fungir como un órgano colegiado que determina los principales lineamientos para la aplicación de las políticas educativas nacionales. Sin embargo, dada la distribución de facultades educativas, este órgano colegiado queda inscrito en la visión centralista, que requiere la participación y el acuerdo de las entidades federativas a fin de asegurar el desarrollo de las políticas y programas centrales, lo que a su vez resta autonomía e individualidad a los estados.

También Fierro et al (2009) consideran que la LGE fortaleció el papel protagonista del Ejecutivo Federal en el campo de las decisiones sustantivas para la dirección y conducción del Sistema Educativo nacional. Más aún, que amplió y diversificó el ámbito de acción e intervención del Gobierno Federal hasta abarcar atribuciones técnicas como la planeación, la evaluación, el desarrollo de materiales educativos y libros de texto, administrativas como el calendario escolar, etc. La LGE no alude a la descentralización como procedimiento jurídico-administrativo, sino que se enmarca en el concepto de federalismo y en la noción de concurrencia de facultades entre la Federación y las entidades federativas. De esta forma, la LGE no devolvió ni redistribuyó atribuciones a las entidades federativas, sino que sólo transfirió la operación de los servicios educativos federales y asignó esa responsabilidad a las entidades federativas; se centraliza el poder y se descentraliza la administración.

En diciembre de 2002 se reformó al artículo 25 de la Ley General de Educación para obligar al Estado a asignar un gasto educativo no menor al 8% del PIB. Para dar cumplimiento a esta disposición, se propuso que el Estado incrementará gradualmente, cada año, los recursos a fin de alcanzar ese porcentaje en el año 2006. Este decreto no tuvo éxito, pues para la mayoría de los estados, dependientes de las transferencias financieras intergubernamentales, lograr esto es muy costoso, por lo cual años más tarde fue derogado.

#### ***4.4. Descentralización Educativa, Periodo 1995-2006***

La descentralización educativa en México, como en muchos otros países de América Latina, es un proceso que inició desde arriba, es decir, desde el gobierno central, que la concibió, diseñó y puso en práctica, en base a sus necesidades, intereses y objetivos. Mientras que los gobiernos locales, igual que en otros tiempos, acataron y pusieron en marcha las órdenes del centro, actuando como simples operarios de programas. Razón por la cual, la descentralización es para muchos una tarea no concluida.

Descentralizar la educación, es crear una escuela nueva, abierta a los sujetos, donde todos aprenden de todos y el aprendizaje sea el centro, antes que las exigencias administrativas o de la evaluación. Esto implica, educadores con condiciones adecuadas de trabajo y salario, dispuestos a aprender y enseñar; implica también a padres interesados en la educación de sus hijos, y al mismo tiempo, liberados de la lógica de la competitividad (Didriksson y Ulloa, 2008). Es menester crear una comunidad educativa, donde verdaderamente dialoguen maestros, directores, estudiantes, padres, comunidad y el mundo asociativo local, se requiere recomponer el espacio local e insertar lo educativo en lo local.

La descentralización es definida como una política pública amplia, de largo plazo, que forma parte de las reformas estructurales de los países y de la restructuración de los ámbitos locales. Para el caso de México, el marco normativo de la descentralización educativa tiene sus bases en 1978, cuando se inició la desconcentración administrativa de la SEP y la creación de las 31 delegaciones. En 1981 el Presidente en turno, Miguel de la Madrid, decidió transferir la educación que el Gobierno Federal imparte en todo el país (educación preescolar, primaria, secundaria y normalista) a los gobiernos locales. Pero fue hasta 1992, con el Acuerdo Nacional, que se dio curso a dichas transferencias.

De esta forma, la infraestructura, el personal docente, administrativo y de servicios y los recursos financieros pasaron a manos de los gobiernos estatales.

Con Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006) como representantes del Ejecutivo Nacional, se incorporaron los lineamientos básicos del ANMEB a sus programas educativos, y si bien, uno de sus componentes básicos es la descentralización educativa, también se destacan aspectos que tienen que ver con calidad de la educación básica y la formación inicial.

La descentralización de la educación básica en México, es descrita como un paso importante a la promoción del federalismo y un mejoramiento de los servicios educativos.

#### ***4.4.1. Política Educativa de Ernesto Zedillo Ponce de León***

Con la reforma del artículo tercero constitucional, la nueva Ley General de Educación y la firma del ANMEB, la estrategia diseñada por el ex Presidente Carlos Salinas de Gortari encontró su adecuada expresión en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 del siguiente mandatario nacional, Ernesto Zedillo, a quien su condición de autor de la descentralización cuando era Secretario de la SEP (implemento el ANMEB) y entonces como Presidente de la República, le dio fuerza para llevar a cabo la descentralización de la educación. Él había sido el autor de dicha política, la conocía perfectamente, creía en ella y por lo mismo, estaba dispuesto a invertir en ella, aspecto que no fue plenamente aprovechado por todos los estados. Un claro ejemplo es Jalisco que sí lo supo aprovechar, ya para 1996 le presentó al Ejecutivo un plan costoso para ubicar los dos subsistemas bajo un mismo mando y concluir la existencia del organismo público descentralizado que recibió el subsistema federalizado: Zedillo lo aceptó y financió (Preciado, 2011).

El objetivo central de su política de descentralización educativa fue lograr que los niños cursen y completen satisfactoriamente su educación básica, se esperaba que para fines del sexenio, la población con 15 años de edad o más, tuviera al menos 7.5 grados de escolaridad y que la secundaria tuviera un 81% de eficiencia terminal. Para lograrlo se establecieron cinco estrategias generales en torno a la organización y funcionamiento del sistema de educación básica; los métodos, contenidos y recursos de la enseñanza; la

formación, actualización y superación de maestros y directivos escolares; la equidad educativa, y los medios electrónicos en apoyo a la educación.

A partir de 1996, la SEP diseñó e implementó un programa dirigido a la transformación de la gestión de la escuela primaria. Comenzó primero con cuatro entidades federativas, y fue extendiendo su cobertura hasta cubrir los 31 estados y el Distrito Federal. Desarrolló un proyecto escolar que se extendió por todas las escuelas de educación básica hasta el 2003. Al mismo tiempo, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) desarrolló otro planteamiento de proyecto escolar en una serie de programas compensatorios. Paralelamente, en Guanajuato, Colima, Coahuila y Nuevo León, se elaboraron nuevos planteamientos metodológicos para el proyecto escolar, e incluso en otras entidades se adoptaron modelos de *proyectos educativos de centro* o de *plan educativo institucional*, afines a planeamientos metodológicos desarrollados en España, Colombia y Argentina (Fierro et al, 2009).

Tanto el sexenio de Zedillo como el de Fox muestran una relativa continuidad en sus programas sectoriales; a la reforma curricular y a los materiales educativos se agregaron otros elementos como el programa nacional de lectura, la biblioteca de aula o la Enciclo-media y el programa de integración educativa, en su dimensión curricular. A la gestión escolar se le intentó agregar la participación social, la transparencia y la rendición de cuentas, aspectos que aún no logran consolidarse.

#### ***4.4.2. Política Educativa de Vicente Fox Quezada***

En el 2001 el gasto educativo nacional alcanzó 6.2% del PIB proveniente, en 4.2 de la Federación, 0.8% de los estados y municipios, y 1.2% de los particulares. Para el 2002, se decretó que este gasto debía llegar hasta el 8% del PIB que cada entidad genera, pero ante la imposibilidad de lograrlo, años más tarde se optó por su anulación.

La Ley de Planeación establece que cada administración federal debe formular su planeación sexenal con base en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), del cual se derivan los programas sectoriales. Para el caso del sector educativo, se formuló el Programa Nacional de Educación 2001-2006, en el periodo de Fox, que estableció los lineamientos generales que regirán las prioridades y acciones del sector y donde se señalan como grandes ejes estratégicos los siguientes: ampliar el Sistema Educativo

privilegiando la equidad, proporcionar una educación de buena calidad para atender las necesidades de todos los mexicanos, impulsar el federalismo educativo, la planeación, la coordinación, la integración, la gestión institucional y la participación social. El programa tuvo como principales líneas de acción el reorganizar la estructura del sistema educativo con el fin de transferir íntegramente a todas las entidades todos los tipos, niveles y modalidades educativos en un nuevo esquema de corresponsabilidad.

El eslogan de este nuevo programa educativo fue “*Por una educación de buena calidad para todos. Un enfoque educativo para el siglo XXI*”. Estaba organizado en tres partes:

*El punto de partida, el de llegada y el camino.* Aquí se realizaba un diagnóstico del Sistema Educativo en México, con el fin de presentar una visión de la educación para el 2025. Se precisaron objetivos de mediano plazo, y se definieron los mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas.

*Reforma de la gestión del sistema educativo.* Abarcaba puntos comunes a todos los tipos, niveles y modelos educativos relacionados con aspectos estructurales; su financiamiento, los mecanismos de coordinación, consulta de especialistas y de participación social, el marco jurídico, su evaluación y gestión integral.

*Subprogramas sectoriales.* Incluía la educación básica, media superior, superior y para la vida y el trabajo, así como un anexo para el programa de servicios educativos del Distrito Federal 2001-2006. La inclusión de estos subprogramas es considerada un rasgo relevante de este programa, ya que precisaba las necesidades específicas de cada nivel.

En la administración federal 2000-2006, el Programa Nacional de educación planteó que las escuelas habían de mejorar como organizaciones, ya que eran el espacio donde interactuaban los agentes y se desarrollaban los procesos educativos, dentro de una historia y cultura institucional que mediaba cualquier disposición normativa o política. Se elaboró el *Programa Escuelas de Calidad* (2002), que implicó un cambio cualitativo y fuertes tensiones al interior de la administración educativa federal y de los estados. El programa no sólo dotó a las escuelas de recursos, sino que exigió un proyecto escolar y

una rendición de cuentas, además de trabajo en equipo de profesores, directivos e integración de padres de familia.

De esta forma, los aspectos principales que se resaltan en la política educativa foxista, son la inclusión de la participación social y la rendición de cuentas. En el primer aspecto se observa la participación de padres de familia en la operación de aspectos cotidianos al interior de los planteles, en cuanto al segundo aspecto, la rendición de cuentas, no se han observado grandes avances.

Además del enfoque de *escuelas de calidad*, también se utilizó el enfoque de escuelas efectivas, como marco para construir un modelo de buenas escuelas, proporcionando actualización y formación permanente del profesorado. Este enfoque, considera a la escuela como agente de su propio aprendizaje y transformación, capaces de dialogar con las iniciativas externas y generar los cambios necesarios a su realidad, lo que supone una nueva relación entre administración y plantel educativo. Contrario a esto, está el enfoque tradicional, que es centralizado, burocrático y vertical, y pretende que las escuelas lleven a cabo lo que la administración central establece por la vía normativa y administrativa; sitúa a la escuela como simple ejecutora de programas. No obstante a la propuesta de Fox, observamos que aún prevalece el enfoque tradicional.

Para abatir el rezago educativo de algunas regiones, en 1991 se había creado el programa compensatorio denominado “*Programa para abatir el rezago educativo*” (PARE I). Éste se basaba en indicadores socioeconómicos de los estados y apoyó a la educación primaria de cuatro estados. La evolución del programa llevó a la creación en el 2002 del “*Programa para Abatir el rezago en Educación Inicial y Básica*”, éste fue más flexible que el anterior, ya que no sólo se basaba en indicadores socioeconómicos, sino que también buscaba la participación de los padres de familia y sobre todo, se extendió su apoyo a todas las entidades del país.

Durante el 2004 y 2005, la administración federal en turno, estableció los Exámenes Nacionales para Maestros en Servicio, cuyo objetivo es evaluar los logros alcanzados por cada profesor dentro del programa nacional de actualización, y en base a los resultados, ofrecer a cada profesor el estímulo y certificación correspondiente. En el 2005, se coordinó una comisión para definir las orientaciones generales para construir

y operar el Servicio de Asesoría Académica a las Escuelas, el cual es un documento que indicaría a las autoridades locales precisar la normatividad laboral, técnica y administrativa que permitiría a las escuelas establecer de manera formal el servicio de asesoramiento como un quehacer especializado (SENADO, 202)

Con el objetivo de contribuir a la descentralización y gobernabilidad del Sistema Educativo, en ese mismo año se llevó a cabo la reestructuración de la SEP, derivándose tres subsecretarías: la de Educación Básica, de Educación Media Superior y la de Educación Superior. Se desconcentraron los servicios educativos para el Distrito Federal, y se redistribuyeron áreas y funciones, sin modificar el gigantismo de la SEP. Sin embargo, esta reestructuración lejos de agilizar trámites y de representar un verdadero avance en la descentralización educativa, ha generado mayor burocratización en todo el Sistema Educativo.

Uno de los objetivos particulares del Plan, es coadyuvar a la consolidación del Sistema Educativo Nacional mediante el fortalecimiento y la adecuación de la estructura de la SEP, para lo cual se implementaron las siguientes líneas de acción (Ibíd.):

- Impulsar el avance y la consolidación del proceso de federalización educativa. Se plantea reorganizar la estructura del Sistema Educativo nacional para transferir la operación de todos los tipos, niveles y modalidades educativas, íntegramente, a las entidades, a través de nuevas formas de responsabilidad compartida entre la instancia federal y las estatales en lo normativo, lo curricular, lo compensatorio y la evaluación. Y establecer mecanismos para la revisión y la renovación de los procesos de descentralización, tomado en cuenta los aspectos técnicos y construyendo los consensos necesarios que faciliten la transferencia de los servicios educativos que aún no han sido federalizados.
- Fortalecer los sistemas educativos estatales. Fortalecer las instancias estatales, y la profesionalización de los equipos técnicos; extender y consolidar la descentralización; establecer esquemas de trabajo congruentes con la federalización que la profundicen y adecuen a las circunstancias geográficas y de organización territorial en cada entidad federativa, en el municipio y en la zona escolar; establecer mecanismos de coordinación en los ámbitos

intermunicipal e interestatal; fomentar relaciones horizontales que configuren redes especializadas, donde las entidades comparten experiencias y se apoyen unas a otras, en un verdadero Sistema Federal. Impulsar mecanismos de planeación y evaluación que articulen los niveles federal, estatal y municipal del Sistema Educativo estatal.

- Adecuar la estructura de la SEP. Realizar un estudio exhaustivo de la estructura de la SEP, a fin de identificar con precisión áreas que convenga fusionar, dividir, reubicar, o en su caso, suprimir.
- Integrar y sistematizar políticas y programas compensatorios. Tender a igualar el gasto por alumno entre entidades, mediante criterios de discriminación positivos a favor de las áreas y grupos más desfavorecidos; manejar íntegramente los programas de educación compensatoria, tanto los que reciben financiamiento internacional como los que se realizan con los recursos nacionales, evitando duplicidades y en estrecha coordinación con las otras secretarías y entidades. Coordinar los esfuerzos compensatorios que realizan todas las instancias educativas, federales y estatales.
- Sistematizar los esquemas de cooperación internacional. Aumentar y fomentar el grado de participación de México en actividades de cooperación internacional, buscando beneficiar a los diversos niveles del Sistema Educativo y a los sistemas de las entidades federativas.

El siguiente objetivo es incrementar los recursos de que dispone el Sistema Educativo, mejorar su distribución y establecer mecanismos para hacer más eficiente y transparente su uso, para lo cual se establecieron las siguientes líneas de acción: incrementar el monto absoluto de los recursos para la educación, establecer criterios para la distribución de los recursos federales y hacer más eficiente y transparente el uso de los recursos destinados a la educación.

En el objetivo tres se pretende perfeccionar los mecanismos de coordinación, consulta y participación social, asegurando la relación entre autoridades educativas estatales y federales, sistematizando la aportación de especialistas para fortalecer la toma de

decisiones, promoviendo el interés de todos los sectores de la sociedad en la educación. Para lograr lo anterior se planteó lo siguiente: estrechar y hacer expedita la coordinación entre autoridades educativas; constituir formalmente el Consejo Nacional de Autoridades Educativas, presidido por el Secretario de Educación Pública, en el que participarán las máximas autoridades educativas de cada uno de los Estados de la República y el Distrito Federal; reorganizar las oficinas de representación en los estados, evitando duplicidades y destacando su carácter de enlace, en el marco de un federalismo auténtico; establecer acuerdos y convenios con el magisterio nacional y su Sindicato para lograr conjuntamente una buena calidad en la educación; crear un organismo de consulta integrado por especialistas en educación; perfeccionar la estructura de participación social en el nivel nacional; promover el desarrollo de nuevas formas de participación social; desarrollar mecanismos de información y detección de la opinión pública (Ibíd.).

#### ***4.5. Descentralización Educativa en Algunos Estados de la Republica Mexicana: Principales Limitaciones***

##### ***4.5.1. Casos Estatales en el Proceso de Descentralización Educativa<sup>62</sup>***

Aguascalientes. Cuando estaba por concluir el gobernador en turno, se llevó a cabo la firma del Acuerdo Nacional. En ese entonces, Aguascalientes carecía de un marco jurídico para hacerse cargo de los servicios educativos, por lo que fue necesario crear el Instituto de Educación Básica y Normal en el Estado, organismo público y descentralizado que tuvo como objetivo principal asumir la dirección de los servicios de educación básica, de educación normalista y demás que se incorporen (desde 1993 se le conoce como Instituto de Educación de Aguascalientes).

La federalización de la educación básica y normalista coincide con el proceso electoral local para elegir gobernador, coyuntura que se aprovechó y permitió que, tanto en la plataforma del partido político ganador como en el plan de gobierno, y a pesar de que se carecía de un marco jurídico apropiado, se diseñaran políticas educativas con la participación social coordinada por académicos locales (intelectuales de la Universidad Autónoma de Aguascalientes) y basada en un diagnóstico de equidad y eficiencia del Sistema Educativo.

---

<sup>62</sup> (SENADO,2002)

Con la participación a través de diversos foros, de padres de familia, académicos, funcionarios y docentes y bajo la coordinación de la sección 1 del SNTE, se formuló la Ley Estatal de Educación. Una vez en el Congreso, dicha Ley fue duramente criticada, tanto por la sección sindical como por el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE que, entre otras cosas, cuestionaban la propuesta de municipalización de la educación y las tareas del sistema de evaluación, así como unos artículos sobre la participación de los padres de familia y la superación de los sistemas de formación y actualización de los docentes. Mediante la participación del Instituto de Educación se llegó a un acuerdo y la Ley fue finalmente promulgada en marzo de 1997.

La reforma educativa impactó diversas áreas, como lo normativo, legislativo, la reorganización del servicio de educación básica a partir de la supervisión escolar, el sistema de información educativa y el de actualización de maestros, la escuela para padres de familia y el sistema de evaluación, entre otros. La renovación de la supervisión escolar fue prioritaria en este proceso, por ello se reconfiguraron las zonas escolares en zonas de educación básica y se regionalizaron los servicios. El objetivo era acercar la autoridad educativa a las escuelas, maestros, alumnos y padres de familia.

Baja California. Baja California fue el primer estado con gobierno panista (1989) y como es de esperar, esto demoró la firma del Acuerdo hasta diciembre de 1992. Entonces, el gobierno en turno quería asegurarse de que cada aspecto descentralizado estuviera acompañado del recurso financiero correspondiente, por lo que insistió en que los líderes sindicales participaran en las negociaciones, a pesar de que los conflictos entre el gobierno del estado y la sección local del Sindicato habían provocado la renuncia del primer Secretario de Educación, designado por el gobernador. El gobierno quería asegurar el consenso de cualquier decisión y no exponerse a otro conflicto. En diciembre del 1992 se creó el Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos (ISEP), como un organismo descentralizado para asumir el control de los servicios educativos transferidos al Estado, el cual coexiste junto con la Secretaría de Educación y Bienestar Social. La existencia de ambos organismos implica un amplio aparato administrativo.

Guanajuato. En el periodo en que se firmó el Acuerdo, Guanajuato vivía una serie de movilizaciones por razones de índole política. En agosto de 1991 se realizaron

elecciones para gobernador, donde participaron Ramón Aguirre, del PRI; Porfirio Muñoz Ledo, del PRD, y del PAN, Vicente Fox. Los tres candidatos se declararon triunfadores aunque, de acuerdo a los datos oficiales, el voto favoreció a Aguirre. Pero por instrucción del Señor Presidente (Carlos Salinas de Gortari), según lo comunicó el Secretario de Gobernación en turno, Aguirre no debería presentarse a tomar posesión, sino que el Congreso del Estado declararía a Carlos Medina Plasencia como gobernador interino. Plasencia, en ese momento era, por parte del PAN, presidente municipal de León, el municipio mayor poblado de este Estado. En su toma de posesión ante la Legislatura, de mayoría priista, lo acompañó el Presidente de México (Preciado, 2011).

Dado que, cuando se firmó el Acuerdo Nacional, Guanajuato atravesaba una profunda crisis política, derivada del conflicto electoral de 1991, éste fue uno de los estados que se resistió al proceso de descentralización nacional, operado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), así que mantuvo su sistema educativo local. Durante 18 meses coexistieron los servicios federales transferidos y los estatales sin una coordinación, ayuda y colaboración entre ellos. Lo mismo sucedía a nivel del Sindicato, pues coexistían dos secciones de maestros: los estatales y los federalizados. La competencia entre ambas dependencias, creó las condiciones para que en enero de 1994 se fusionaran las dos. Por razones políticas y jurídicas el instituto político se subordinó a la instancia estatal. Con un sólo titular se construyeron condiciones mínimas para una mayor gobernabilidad del nuevo Sistema Educativo, diseñándose el programa “*Reorganización del Sistema Educativo de Guanajuato*”. Dicho programa se basa en cuatro modelos: el de escuela, supervisión, unidades municipales de educación y oficinas centrales.

En 1995, entró en operación la nueva Secretaría Estatal de Educación y la implementación simultánea de los modelos, pero como el programa fue diseñado al margen de los actores locales, de la burocracia tradicional y del Sindicato, los poderes reales en el Sistema Educativo estatal reaccionaron contra la reorganización de éste, y los maestros del Estado se movilizaron contra la implementación de los modelos. Aunado a lo anterior, las dos secciones sindicales, articulando los intereses de los jefes del sector y supervisores, se posicionaron contra el modelo de supervisión y la reorganización de las oficinas centrales, tales movilizaciones se articularon, a la vez,

con un movimiento de bases magistrales, que demandaban pagos de incrementos salariales no hechos efectivos y, por su puesto, con las campañas políticas, desde donde los candidatos vieron a la Reforma como un problema a resolver. En 1996, como parte de las negociaciones para la restauración, el gobierno del estado concertó lo necesario para publicar una nueva ley de educación local (Fierro et al, 2009).

Oaxaca. El Sistema Educativo oaxaqueño estuvo bajo el control federal desde 1937, pero es hasta 1978 que se instala, en el estado, la Delegación General de la SEP. Su primer delegado fue un funcionario del Programa Federal de Construcción de Escuelas (por no existir personal capacitado para el puesto), por lo que fue severamente cuestionado por parte de la sección 22 del SNTE. A partir de entonces, el Sindicato ha peleado por colocar en los puestos directivos sólo a maestros. En 1980 la sección demandó mejores salarios y la renuncia del titular de la SEP en el Estado. La situación fue aprovechada por maestros simpatizantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (organización opositora nacida dentro del propio Sindicato años antes en Chiapas), quienes lucharon hasta alcanzar la dirección sindical oaxaqueña en febrero de 1982.

Desde inicios del proceso de descentralización por parte de Miguel de la Madrid, esta sección manifestó su oposición, ya que consideraba que dicho proceso era una medida de austeridad impuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que acentuaría la desigualdad entre los sistemas educativos estatales.

Como en muchos otros estados, la firma del Acuerdo Nacional ocurrió en momentos de transición de gobiernos y en periodos electorales. El nuevo gobernador, en aras de propiciar un ambiente armónico entre la descentralización y la realidad indígena de la región, estableció como eje de su gobierno el fortalecimiento de las entidades culturales.

En cuanto al nuevo programa estatal de educación, se ha mencionado que fue elaborado por expertos de la Unidad de Ajusco de la Universidad Pedagógica Nacional. Igual que en Aguascalientes, se creó el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, la sección buscó influir en los nombramientos de algunas jefaturas de áreas y en algunas propuestas de educación alternativa, las cuales no prosperaron.

Para aceptar el Acuerdo Nacional para la Modernización de la educación básica, la sección XXIII del SNTE, impuso al gobierno estatal la condición de que ningún nombramiento de los mandos medios o modificación de las condiciones de trabajo, incluyendo las académicas, debían hacerse sin la participación del magisterio oaxaqueño. Este hecho fortaleció al Sindicato y su control sobre una parte importante de las estructuras administrativas del Instituto Estatal de Educación Pública del Estado de Oaxaca.

Nuevo León. Antes de la firma del Acuerdo, Nuevo León contaba con un sistema educativo estatal y uno federal, los cuales lo colocaban en los primeros lugares en términos de gasto por alumno, promedio de escolaridad, atención a la demanda, eficiencia terminal, etc.(Fierro et al, 2009). Los buenos resultados educativos de la entidad fueron atribuidos a los relativamente altos salarios de los docentes, y a la estabilidad laboral garantizada por las respectivas secciones del SNTE, alineadas al partido en el poder. Al gobierno llegó un funcionario conocedor del sector, que buscaba la calidad total, lo que favoreció la firma del Acuerdo Nacional, por lo que tuvo la suficiente capacidad de reorganizar los dos sistemas imperantes en uno sólo y promovió la incorporación de escuelas con gran éxito.

Por su parte, las autoridades educativas federales otorgaron suficientes recursos para llevar a cabo el nuevo proyecto educativo<sup>63</sup>. El Sindicato logró la homologación de los docentes transferidos al Estado, pero la quiebra del ISSSTE provocó la protesta de los docentes estatales, lo que aparentemente influyó en las siguientes elecciones.

San Luis Potosí. En el periodo 1979-1985 fue Gobernador Constitucional Carlos Jonguitud Barrios, hombre clave en el SNTE, quien creó el movimiento “Vanguardia Revolucionaria”, que le permitió ejercer el poder en el Sindicato durante 17 años

---

<sup>63</sup>Para junio del 2008, se firmó el Acuerdo de Creación del Instituto de Investigación, Innovación, y Estudios de Postgrado para la Educación, concebido como una plataforma institucional para desarrollar iniciativas, metodologías y servicios de apoyo que permitan fortalecer, de manera directa, los recursos educativos al alcance de los maestros, los padres de familia, las autoridades educativas y los demás actores sociales comprometidos en el quehacer educativo, dentro del ámbito concreto de las escuelas. (Fierro et al).

(1972-1989), hasta que fue destituido por el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, quedándose en su lugar, la Señora Elba Esther Gordillo Morales.

San Luis Potosí sí aceptó federalizar, parcialmente, su Sistema Educativo, se habían transferido más de 200 escuelas urbanas y rurales a la Federación, muchas de ellas administradas y sostenidas por los ayuntamientos. Este fenómeno se intensificó en el periodo gubernamental 1979-1985, por la pugna entre el gobernador y la sección 52 del SNTE. Preciado (2011) señala que el sistema estatal se redujo mediante diversas estrategias; el establecimiento de nuevas escuelas federales, la transferencia de escuelas municipales y estatales a la Federación y la contención de creación de escuelas estatales fueron reduciendo la matrícula estatal y ampliando la federal. Para 1992 la relación de esta matrícula mostraba que había un 87% de alumnos en la federal y 13%, estatal; 84% docentes federales y 16%, estatales, así como 81% de las escuelas pertenecían a la Federación y 19% eran estatales.

Con la firma del Acuerdo, se nombraron dos organismos descentralizados: la Comisión Estatal de Educación y el Comité Estatal para la Reorganización educativa, la primera para recibir los servicios transferidos y coadyuvar con la reorganización del Sistema Educativo, reactivar los consejos técnicos y supervisar el sistema estatal. El segundo se encargó de supervisar que todo se realizara en la forma y plazos previstos; fue el enlace entre la Secretaría de Educación y Servicios Sociales, tanto de gobierno del estado como del organismo del sistema transferido.

Tlaxcala. Para recibir los servicios transferidos, la dirección de Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP) se transformó en Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala (USET). Con el objetivo de evitar duplicidad, unificar el mando y propiciar la desconcentración educativa, a través de unidades regionales, se nombró a un único funcionario como director y titular de ambas dependencias, aunque sin alterar las líneas de mando, ni modificar sustancialmente la estructura de cada dependencia, lo que, finalmente, generó una serie de duplicaciones en el Sistema Educativo estatal.

No se consideró la posibilidad de fusionar una sola estructura administrativa a los órganos encargados de la operación de los dos subsistemas estatales, ni una integración parcial que, unificando los mandos altos, conservara la división a niveles organizativos

inferiores. Creemos que esto se debió a la resistencia de ambos cuerpos burocráticos a ceder terreno en el control de sus respectivos ámbitos de responsabilidad (Veloz, 2003 en Preciado, 2011).

En el terreno laboral, se homologó el salario base de los trabajadores de ambos subsistemas, mas no ocurrió lo mismo con las prestaciones de seguridad social, ámbito en el cual cada subsistema conservó su propio reglamento escalafonario. No obstante, las dos secciones sindicales se unieron en sus demandas, trascendiendo este movimiento a nivel nacional. El conflicto sindical se desarrolló en paralelo, en un intento por parte del gobierno del estado de descentralizar los servicios educativos, mediante la creación de Coordinaciones Educativas en cada municipio. Se responsabilizó a los ayuntamientos de los servicios educativos que en su municipio se prestaran. La propuesta no prosperó y en su lugar se emprendió un programa de desconcentración gradual de los servicios de educación básica. Para lo cual, se crearon las coordinaciones educativas municipales, a las que en un primer momento se transfirieron los servicios relacionados con la planeación, recursos humanos, pago de remuneraciones y recursos materiales, además de las atribuciones señaladas a los municipios en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Hubo gran resistencia, no sólo de las fuerzas internas, también se sumaron las externas tanto institucionalizadas como disidentes, estatales y federalizadas, que veían afectada su capacidad de gestión ante el acercamiento de las oficinas administrativas a los maestros de cada municipio, al tiempo que, se multiplicaban sus interlocutores al agregarse a estos los coordinadores municipales. Pero, sobre todo, temerosas de que tareas como la tramitación de incidencias y ausentismo del personal, fueran realizadas por personal de confianza, en lugar de los supervisores y jefes del sector, provocaron que los acuerdos nunca entraran en vigor (Preciado, 2011).

Fierro et al (2009) concluyen que, tanto en la administración pública federal como en las locales, se buscó que los docentes cambiaran sus prácticas de enseñar y que las escuelas por su parte, modificaran su organización y funcionamiento, pero las burocracias educativas sólo se ocuparon de la implementación de los programas de intervención, sin el tiempo y las condiciones para transformar su propia lógica de

acción, aunque muchas de ellas hubieran reestructurado su organización por efecto de la descentralización.

Se trata de una reforma que introduce, suma y agrega componentes, pero que no ha modificado las normas básicas de operación del Sistema Educativo ni, mucho menos, de las escuelas. Se trata de una reforma que hizo más compleja la organización, operación y funcionamiento del Sistema Educativo pero que no logró perpetrar cambios significativos en las prácticas docentes y de gestión de las escuelas. (Tapia, 2004, en Fierro et al, 2009: 17).

#### ***4.5.2. Limitaciones de la Descentralización***

El peso del gobierno federal sigue siendo excesivo, dado que el centralismo del sistema fiscal organiza los recursos para los estados provenientes sobre todo de transferencias federales, mientras que, en general, los recursos propios tienen un menor peso. Por otra parte, la Constitución misma atribuye en forma exclusiva al nivel federal competencias claves en el campo educativo, incluyendo la de establecer planes y programas de estudio de educación básica en todo el país, (SENADO, 2002). Para Órnelas (2008), el saldo no parece ser muy alentador; la autoridad local disfruta de poca capacidad de decisión, no tiene poder, no determina el presupuesto, ni a quién se le asignan las plazas, y ni siquiera nombra a la mayoría de los funcionarios del sector educativo local.

Las instituciones del gobierno están colonizadas por los intereses de los sindicatos, la descentralización se enmarca en el federalismo, mismo que está cuestionado desde su origen. La separación entre los sistemas estatal y federal es radical; los trabajadores del primero no aceptan la representación del SNTE y su organización los rebasa en poder y prestigio ante el estado.

El modelo de descentralización seguido en México estuvo condicionado en su diseño e instrumentación por un conjunto de factores políticos: un régimen presidencialista, de partido único y/o hegemónico y con una estructura corporativa clientelar. El caso mexicano se califica como un proceso de “descentralización lineal” que parte del centro hacia la periferia, en el que la autoridad central preserva el control sobre los elementos decisivos del sistema educativo, a saber: la responsabilidad por los planes y programas educativos, la negociación salarial, los aspectos sustantivos de la carrera docente, así como el control de la mayor parte de los recursos fiscales, mientras que a los gobiernos

locales se les delega los aspectos operativos y acaso, la posibilidad de agregar contenidos propios al currículo (Messina, 2008 en Fierro et al, 2009:4).

Espinoza (s.a.) considera que más que una descentralización de los sistemas educativos de la Federación a los estados, lo que tuvo lugar fue una *federalización*, donde las funciones sustantivas continuaron reservadas al Gobierno Federal y sólo se traspasaron estructuras administrativas y activos materiales. Para Didriksson y Ulloa (2008), la descentralización es una tarea inconclusa hacia los estados con los que ha subsistido una relación inequívoca de financiamiento, con sesgos de discrecionalidad, amplios márgenes de opacidad y trato de menores de edad a las entidades. Expresan que se han creado además grandes márgenes de indefinición operativa y laboral.

Cuando se firma el Acuerdo, Baja California, Chihuahua y Guanajuato se encontraban con gobiernos de alternancia. En los dos primeros, la federalización se dio en medio de fuertes conflictos políticos, entre las secciones sindicales institucionales y el gobierno del estado. Sin embargo, en Guanajuato el proceso no registró ningún problema. Por su parte, en Oaxaca y Tlaxcala, a pesar de ser priistas, también hubo conflicto, pero éste fue con los sindicalizados disidentes (Ibíd.).

Estos estados se veían, en ese momento, en la necesidad de crear una nueva relación entre la administración pública federal y la estatal, no sólo en lo normativo e institucional, sino también a nivel de autoridad, en una relación donde los gobiernos locales sean capaces de generar sus propias políticas, acorde a sus necesidades. Para lo cual, era imperativa la unificación de mandos, asimismo la reestructuración y fusión de las dependencias encargadas de los servicios educativos.

Antes de la firma del Acuerdo, existían 12 Estados (Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas), junto con el Distrito Federal, que no contaban con sistemas de educación estatal desarrollados, sino un predominio de instancias educativas federales donde existía una sola sección sindical que agrupaba al personal federal.

Un segundo grupo (Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas) estaba conformado por

entidades que contaban con más de una sección sindical y que agrupaban a personal federal y estatal. Todas ellas con subsistemas de fuerte predominio del sistema federal, antes y después del Acuerdo Nacional. El tercer grupo está compuesto por seis entidades (Baja California, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Sinaloa y Veracruz), en el cual coexistían secciones sindicales federales y estatales (Ibíd.).

Los estados que persistieron en sostener un sistema educativo propio paralelo al federal, se vieron en la necesidad de reorganizar el Sistema Educativo local, con el propósito de integrar o fusionar a ambos sistemas en uno sólo, a través de las estrategias de desarrollo institucional. En 1999<sup>64</sup> algunas entidades aún no realizaban la fusión jurídica de ambos sistemas, cuatro no tenían un único titular y ocho mantenían separadas las funciones de planeación y administración. En catorce de las entidades no se había alcanzado la fusión operativa en el nivel de la educación básica y estados como Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Morelos se caracterizaban por una serie de conflictos sindicales (Ibíd.) que hoy en día aún persisten.

Con la descentralización educativa, los estados no sólo heredaron las obligaciones administrativas, sino que también recibieron la estructura anquilosada, perniciosa y politizada que es el SNTE; heredaron las prácticas corporativas y clientelares que ya desde muchos años atrás se había establecido entre la SEP y el SNTE. Las nuevas instituciones estatales no estaban preparadas para planear y diseñar sus propios programas e innovaciones, sólo obedecían los lineamientos del centro en la operación de políticas, programas y presupuestos.

Según Merino (2003), la respuesta que cada entidad ha dado a las nuevas responsabilidades educativas ha dependido de:

*La estructura de preferencias de las autoridades estatales entre los diversos objetivos de gasto. A la hora de ejercer el presupuesto nos encontramos con*

---

<sup>64</sup>Para el 2009, 28 entidades ya contaban con una Secretaría de Educación como responsable de los servicios educativos en su territorio. De las cuales 18 operan de forma exclusiva con la Secretaría de Educación Estatal. Y en las 10 restantes coexisten la Secretaría de Educación y un Instituto descentralizado a cargo de los servicios federales transferidos. Mientras que, en Aguascalientes, Oaxaca y Quintana Roo, esa función fue asignada a un Instituto descentralizado del Gobierno local (Didriksson y Ulloa, 2008).

recursos presupuestales limitados ante infinidad de objetivos que compiten entre sí. Ante la descentralización, los gobiernos estatales deben decidir si aumentan, reducen o mantienen el presupuesto destinado a la educación. Se trata de un cambio en la manera como el Gobierno Federal decide financiar aquella parte del servicio educativo en los estados de la cual se venía encargando. Así mismo, antes de la descentralización, muchos gobiernos estatales no consideraban a la educación como una política que les concerniera mucho. Hoy esto ha cambiado y los estados se sienten más responsables de la educación.

*La evolución histórica del gasto educativo.* Un estado que tradicionalmente ha participado en la educación básica, probablemente contará con el personal especializado para innovar. Pero en algunos estados esa misma tradición educativa, puede ir acompañada de intereses creados y difíciles que pueden afectar en dicho sector.

*La estructura de las relaciones intergubernamentales, sobre todo las fiscales.* Se transfirió la responsabilidad de la operación del servicio, pero no la mayor parte de las facultades normativas y de diseño de política educativa que quedaron en manos de las autoridades centrales. En segundo lugar, los gobiernos estatales dependen, en gran medida, de transferencias fiscales y al no tener acceso directo a las principales bases tributarias, tienen menos oportunidades para ajustar su recaudación y obtener recursos adicionales para la educación. Además, generalmente los recursos adicionales, que puedan obtener los estados, son producto de la negociación bilateral entre estos y la Federación.

*La rigidez burocrática y laboral.* A pesar de la descentralización, las negociaciones laborales siguen siendo centralizadas, y dado el poder político del Sindicato, los gobiernos han sido reacios a llevar a cabo cambios en factores tan cruciales como el número y distribución de maestros y sistemas de evaluación.

Calvo (en Didriksson y Ulloa, 2008) señala que la autonomía se construye desde dentro de cada instancia o espacio, y la forma de construcción dependerá de la particularidad de su contexto, de sus condiciones y estructura administrativa y gestión, de sus historias

y culturas escolares, y de los sujetos educativos de cada una. También se sustenta en la diversidad y la inclusión, lo cual significa que no existe ni la escuela atípica ni las alumnas y alumnos atípicos, pues cada uno es único y específico. Por tanto, cada escuela al construir sus propios procesos de gestión escolar, deberá responder a sus contextos, a sus condiciones de trabajo, a sus historias, tradiciones y culturas escolares y a los sujetos educativos que participan en ella.

Dado que los gobiernos estatales reciben del Gobierno Federal una transferencia en bloques para la educación básica, más otros apoyos federales para otros niveles educativos, los estados gozan de cierta libertad en las decisiones sobre el gasto, al menos sobre cuanto desean contribuir. Antes de que comenzara el proceso de la descentralización educativa, varios estados contribuían poco o nada a la educación básica de sus propios fondos, por lo que se puede suponer que no tenían preferencias particulares sobre el gasto relativo entre niveles educativos o consideraban que compartían las preferencias del Gobierno Federal, y al carecer de un aparato burocrático encargado de este servicio antes del acuerdo, muchos siguieron utilizando la estructura primera (ex federal), incluyendo al personal.

Para 1994, los estados en conjunto reportaron un muy ligero aumento en el gasto propio en educación básica, como proporción del gasto educativo estatal. La evidencia examinada hasta ahora muestra que los estados no han cambiado de manera significativa la estructura de gasto como respuesta a la descentralización. Es decir, han respondido a la descentralización aumentando su gasto propio en educación y, en menor medida, realizando algunos ajustes a la estructura de gasto. Ciertos estados han introducido nuevas legislaciones para regular el servicio educativo, y formulado planes multianuales de desarrollo educativo. Asimismo, algunos estados han presionado a la SEP para que los planes educativos sean más flexibles y adecuados a las características de sus territorios (Merino, 2003).

Una de las áreas donde los estados han avanzado poco, es en la fusión del sistema ex Federal con el estatal. Como respuesta a la descentralización, se crearon organismos descentralizados para recibir los activos transferidos, dichos organismos contaban con un director y eran autónomos de las autoridades estatales. Al respecto, Zorrilla y Barba (2008) señalan que en la mayoría de los estados operan dos secciones, una que controla

el subsistema estatal y otra, el federalizado (los servicios transferidos), lo que ha provocado que en el Sindicato subsistan, en paralelo, estos subsistemas como ámbitos jurídico, administrativos y de planeación separados, lo que genera problemas de gobernabilidad, como ineficiencia en el uso de los recursos, inhabilidad para generar ahorros, conflictos laborales, dobles negociaciones y límites al poder del ejecutivo estatal, todo ello impactando el nivel educativo. Eventualmente, cada estado tendría una sola autoridad educativa encargada de administrar el sistema, lo cual permitiría aprovechar las economías de escala, cosa que en realidad no sucedió.

Para 1995, en 17 estados coexistía el organismo descentralizado y la Secretaría de Educación Estatal, razón por la cual las entidades han preferido mantener separados el sistema previo (ex federal) y el estatal, o al menos no introducir al organismo descentralizado en el esquema de la burocracia estatal en el aspecto laboral. Así, los estados se convirtieron en patrón y al recibir la responsabilidad educativa también heredaron la relación contractual con el SNTE.

Los liderazgos sindicales del magisterio local han adquirido mayores espacios, así como relevancia en el escenario político de cada estado, sin que ello mejore la prestación del servicio educativo. Se observa que la participación de gobernadores y autoridades educativas locales en varios estados ha propiciado acuerdos con el SNTE local y decisiones insostenibles en materia económica. Mientras el Sindicato se fortaleció, las negociaciones salariales acumuladas fragmentaron el desarrollo del Sistema Educativo estatal. Al tiempo que el Sindicato se fortalece en los ámbitos educativo y administrativo, ha aprovechado las coyunturas políticas para extender su poder hacia las comisiones de educación en los Congresos federal y estatales, lo que limita la capacidad de dichas comisiones para intervenir en el diseño de la política educativa y en la fiscalización de los recursos destinados a la educación (Merino, 2003: 25).

El precio que se pagó por la aceptación del SNTE a la descentralización de la educación básica, fue el mantener centralizadas las negociaciones laborales, además de seguir siendo el titular del contrato. La centralización de las negociaciones laborales y la exclusividad del SNTE le quita a los estados capacidad para implementar nuevos programas o mecanismos para mejorar la educación (Merino, 2003). Situación de la cual se quejan arduamente los ex Secretarios de Educación en el Estado de Zacatecas.

La parte del financiamiento, como siempre, es una de las más polémicas, pues según Álvarez (2000):

Existen indicios, de que ante el cambio político que ha hecho más reñida las competencias electorales, algunos gobernadores afectan el gasto en educación para destinar recursos a otros rubros de mayor visibilidad en el corto plazo, pues la rentabilidad electoral de la política educativa no es muy alta, ni muy rápida. Por otra parte, los recursos federales asignados a la educación, con frecuencia, se administran en las secretarías estatales de finanzas, lo cual dificulta el acceso a los ahorros y a los rendimientos financieros. Además, los gobiernos locales, presionados por la organización sindical, han realizado negociaciones salariales en las que los acuerdos rebasan los recursos presupuestarios disponibles, lo que conduce a una situación de déficit de las finanzas locales (Zorrilla y Barba, 2008:20).

En general, el gobierno federal enfrenta diversas situaciones que han impedido concluir la descentralización educativa, tales como la tensión política que comúnmente existía (y aún existe) entre el Gobierno Federal y las autoridades estatales, también los gobernadores consideraban que con la descentralización educativa jugarían un papel más importante y no sólo serían simples mediadores de la Reforma (las autoridades de la SEP no dan una importancia suficiente a la creciente brecha sobre el proceso de descentralización a favor de los estados). Además los programas compensatorios son diseñados y emitidos todavía por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por otro lado sigue pendiente la estandarización de los salarios de los maestros, y los gobernadores también reclaman que los salarios de los maestros no deben ser negociados por la SEP sino por el mismo Estado (SENADO, 2002). Otros aspectos que también limitan el proceso de descentralización es lo normativo, ya el poder aún radica, exclusivamente, en el centro, sin tomarse en cuenta las necesidades específicas de cada región.

No se ha destinado un recurso específico para la planeación y evaluación, ni para la formación de recursos humanos especializados. En el aspecto laboral, se acordó con el SNTE que éste conservaría la titularidad de los contratos colectivos de todas las entidades. Con respecto a lo financiero, aún existe una gran brecha entre una entidad y otra (Ibíd.), y la asignación de recursos históricamente se ha hecho en base a presiones o

negociaciones de un gobernador y no en base a aspectos objetivos. En el aspecto jurídico, el Congreso de la Unión conserva la facultad de distribuir responsabilidades sobre la materia entre los tres niveles de gobierno, sin tomar en cuenta a las legislaturas estatales.

Las limitaciones de la federalización de la educación son tan serias que algunas de las autoridades estatales desean regresar al sistema anterior, ya que son ellas quienes deben hacer frente a los problemas. Pero a la vez no pueden tomar decisiones en aspectos fundamentales ni sobre los recursos (Ibíd.).

En años recientes, gobernadores en lo individual o de manera colectiva, es el caso de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), han planteado al Gobierno Federal la necesidad de aumentar al gasto educativo y modificar los criterios de asignación de recursos. Un ejemplo de acción individual, es la del gobierno de Zacatecas con la declaración pública que hizo la gobernadora de ese Estado el 4 de septiembre de 2006, sobre los efectos nocivos que en el largo plazo han tenido las condiciones de ANMEB (Zorrilla y Barba, 2008: 22).

En el siguiente cuadro podemos apreciar el pronunciamiento hecho por la ex gobernadora de Zacatecas, Amalia García Medina, en el sentido de regresar a la Federación las competencias educativas.

**Cuadro 4.3**

<b>Comunicado del gobierno del Estado de Zacatecas</b>
<p><b>Agotado el actual modelo educativo, Zacatecas devuelve el Sistema Educativo federal a la Federación.</b></p> <p>El 18 de mayo se cumplieron 14 años de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, signado por el Gobierno Federal, el gobierno de las entidades federativas, y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. En el Acuerdo se proponía iniciar un esquema federalista, en el que los estados jugarían un papel relevante, para lograr que la educación pública fuera de calidad. La estrategia implicaba adecuar la operación del sistema educativo nacional a una concepción federalista, esto es, redefinir las competencias entre el Gobierno Federal, las entidades federativas, los municipios y abrirse a la intervención de la sociedad.</p> <p>El gobierno del Estado de Zacatecas ha realizado un diagnóstico del estado que guarda el Acuerdo Nacional en nuestra entidad (...) para el Estado de Zacatecas, la evolución del Acuerdo por caminos no convenidos originalmente, ha llevado a crecientes dificultades, marcando las obligaciones salariales y las prestaciones locales.</p> <p><b>En un modelo que se pretendió federalista en realidad lo que se descentralizó a las entidades federativas han sido las obligaciones, pero ni los recursos ni las facultades suficientes.</b> El gobierno de Zacatecas le concede</p>

gran importancia a la educación, a tal grado que el gasto educativo en el estado representa (...) SE NOTA INCOMPLETA LA CITA

Por todo lo anterior, la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas ha decidido:

1. Notificar al Presidente de la República, al Secretario de Hacienda y Crédito Público y a la representante del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, que el Estado de Zacatecas inicia el proceso para dar por terminado el contenido y los efectos del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y los convenios que se desprenden del mismo, celebrado por una parte del Ejecutivo Federal y por la otra el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, para que las obligaciones ahí signadas y la aplicación de los recursos sean instrumentados por el Gobierno Federal.
2. En el contexto de este difícil panorama, el Gobierno del Estado reconoce la prudencia y la sensibilidad de las expresiones sindicales, reconocen la complejidad de la situación, se han manifestado por una solución de fondo de sus legítimas peticiones, siempre en el acuerdo de las garantías constitucionales que les asisten. Por nuestra parte, el Gobierno del Estado ha mantenido invariable su decisión de acordar un diálogo y el uso de la política, al tiempo que hemos desplegado una gestión intensa con el Gobierno Federal.
3. Así mismo junto a la determinación del Gobierno Federal de regresar a la Federación el sistema educativo recibido en 1992, existe la propuesta para que se constituya una instancia, en la que participe el Gobierno Federal y los gobernadores de las entidades federativas para conformar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en esta materia, para luego con el Poder Legislativo y la acción magisterial, se apruebe en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la totalidad del recurso que se necesita tanto para poner a nuestro país en los mejores índices de calidad educativa, como para atender, no a mediados de año, sino desde el principio las demandas laborales del magisterio.
4. Esto debe ser la base, para ir a un pacto que constituya un modelo diferente que contemple la dimensión nacional (...) para elaborar un presupuesto participativo y federalista, para que los estados atiendan sus necesidades locales.
5. Este tema por su relevancia, lo presentaremos además a la Conferencia Nacional de Gobernadores, y quien sea la persona que asuma el 1ro. de diciembre la responsabilidad como Titular del Ejecutivo Federal (...)

El Gobierno del Estado, invita a todos los actores del sector educativo para trabajar juntos por este nuevo pacto y un nuevo modelo que garantice los recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para atender tanto las demandas laborales del magisterio, como educativas para el desarrollo con equidad que queremos para México, y que consolide bases de gobernabilidad y estabilidad social para las regiones de nuestra querida nación.

ATENTAMENTE

AMALIA GARCÍA MEDINA

GOBERNADORA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE ZACATECAS

Reforma, 4 de septiembre, 2006, p.18

Extracto textual, subrayado de los autores

Por supuesto que esta petición no tuvo respuesta por parte de la Federación ni eco en el resto de los gobernadores, después de casi siete años, las cosas continúan prácticamente igual.

Al analizar este capítulo podemos apreciar como, a través de los años, la Secretaría de Educación Pública fue centralizando las decisiones sustantivas sobre la educación, aunado esto a la concentración, cada día mayor, del magisterio que dio origen al sindicato de maestros más grande de América Latina. A finales de los años 70s e inicios de los 80s, la necesidad de descentralizar la educación era más que evidente, hubo varios intentos, pero no es hasta mayo de 1992 que se firma por parte de todos los gobiernos estatales, el gobierno federal y el SNTE, el acuerdo para descentralizar. Los cambios más significativos derivados de este proceso son al artículo tercero constitucional y la creación de la Ley General de Educación.

Tanto el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León como el presidente Vicente Fox Quezada, dieron continuidad a este proceso, desde luego, sin avances significativos, pues las limitaciones son diversas y de todo tipo. Una de las más sentidas son las de carácter económico; la mayoría de los estados, entre ellos Zacatecas, son dependientes de la federación, la generación de riqueza propia es mínima, como lo manifiesta la ex-gobernadora del Estado, Amalia García Medina. Asumir la educación, por ellos mismos, es prácticamente imposible.

## ***CAPÍTULO V***

### ***RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN ZACATECAS: Federalismo Educativo***

En este capítulo se intentará describir la evolución de las relaciones intergubernamentales (RIG) de la educación básica en el Estado de Zacatecas, particularmente en el periodo 1992-2006. Se considera que a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en 1992, inició una nueva etapa del Sistema Educativo Mexicano. Por otro lado, el 2006 representa para Zacatecas un año crítico en las finanzas públicas estatales, por lo que la entonces gobernadora, Amalia García Medina, pretendió regresar a la Federación las competencias educativas, aspecto que no tuvo eco en el resto de las entidades federativas, y por supuesto, mucho menos tuvo respuesta por parte del Gobierno Federal.

La educación constituye la base del desarrollo social de cualquier país, a través de ella las personas obtienen los conocimientos, las habilidades y las aptitudes para su desarrollo individual, familiar y social. En gran medida, el nivel educativo alcanzado por la población determina el acceso al mercado laboral y su nivel de ingreso, por lo que se le asocia con sus condiciones de bienestar. La educación es también un derecho constitucional de cualquier mexicano, por lo que el Estado tiene la obligación de impartir educación básica (preescolar, primaria y secundaria) tal y como se establece en el Artículo 3 de la Constitución Mexicana. Por tal motivo, una de las principales metas de los actuales gobiernos es el acceso universal a la educación: que todas las niñas y niños puedan terminar su ciclo completo de enseñanza primaria.

Antes de analizar los principales aspectos de las relaciones intergubernamentales de la educación básica en Zacatecas, consideramos conveniente presentar, a través de las siguientes tablas, algunos indicadores educativos a nivel nacional y estatal

**Tabla 5.1**

**Analfabetismo, años promedio de escolaridad y cobertura escolar por entidad federativa.**

Entidad	Analfabetismo 2006	Años promedio de escolaridad 2006	Cobertura escolar 1991 y 2006							
			Preescolar		Primaria		Secundaria		Educación básica	
			1991	2006	1991	2006	1991	2006	1991	2006
Aguascalientes	4.1	8.9	41.8	65.3	92.0	89.4	63.2	93.8	73.3	84.8
Baja California	3.0	9.0	41.4	64.8	95.2	96.6	73.1	93.4	76.8	88.4
Baja California Sur	3.5	9.0	53.7	76.6	94.9	99.4	81.0	99.6	82.0	94.1
Campeche	10.9	8.0	47.1	67.5	96.2	90.6	59.2	85.3	76.2	84.3
Coahuila de Zaragoza	3.1	9.1	46.2	77.0	90.8	91.0	74.2	96.5	76.6	89.0
Colima	6.3	8.6	52.2	67.0	90.3	89.3	70.8	94.2	76.9	85.5
Chiapas	20.6	6.2	34.4	79.9	91.1	101	42.6	79.8	66.7	91.1
Chihuahua	4.3	8.4	40.1	59.9	98.7	93.4	61.0	88.7	76.0	84.5
Distrito Federal	2.5	10.3	55.9	81.7	94.5	96.5	97.8	111.9	86.3	96.9
Durango	4.7	8.1	40.0	67.0	94.1	91.6	62.8	93.3	74.3	86.4
Guanajuato	10.1	7.3	36.1	77.0	96.2	93.6	53.4	86.0	72.3	88.1
Guerrero	19.6	6.9	45.3	83.8	103.5	98.3	58.7	84.5	79.7	92.0
Hidalgo	12.3	7.6	35.3	76.9	97.1	95.3	69.4	104.5	76.2	93.4
Jalisco	5.3	8.4	42.2	76.0	98.5	91.9	61.9	88.8	76.9	87.5
México	5.1	8.8	31.6	65.9	95.7	94.6	71.8	98.3	74.9	88.7
Michoacán	12.1	7.0	32.6	68.0	95.6	95.8	53.7	86.8	71.4	87.6
Morelos	7.8	8.5	43.3	73.9	92.4	93.2	76.3	97.1	77.2	87.3
Nayarit	7.8	8.2	44.2	76.1	93.9	90.5	75.7	90.1	78.2	87.3
Nuevo León	2.6	9.6	44.2	86.9	94.0	91.8	81.0	95.1	79.7	91.4
Oaxaca	17.9	6.5	40.0	75.3	98.0	102.6	52.5	91.5	74.4	94.2
Puebla	12.6	7.5	42.5	78.7	94.7	92.4	61.7	89.3	75.0	88.5
Querétaro de Arteaga	7.7	8.5	42.9	82.7	94.7	94.4	64.4	91.3	75.4	91.0
Quintana Roo	6.5	8.6	43.7	63.7	98.3	87.7	64.5	86.4	77.0	81.8
San Luis Potosí	9.4	7.9	53.8	88.6	91.9	90.4	67.0	93.9	77.2	90.8
Sinaloa	6.3	8.7	44.1	74.4	92.0	94.0	72.3	90.8	76.5	88.9
Sonora	3.6	9.0	41.6	70.0	97.8	90.5	80.4	97.1	80.6	87.2
Tabasco	8.4	8.2	54.3	86.3	95.8	96.5	69.8	100.9	80.0	95.2
Tamaulipas	4.4	8.8	40.2	65.9	89.9	92.7	70.6	93.3	73.8	86.6
Tlaxcala	6.4	8.4	45.6	72.7	93.0	93.5	81.5	96.6	79.1	89.4
Veracruz de la Llave	13.6	7.3	41.1	65.2	96.5	95.4	62.1	89.4	75.6	87.4
Yucatán	10.7	7.7	43.7	79.3	95.9	88.8	61.9	90.9	75.9	87.2
Zacatecas	6.8	7.3	38.3	80.9	95.0	91.3	54.3	88.1	72.5	88.2

Fuente: Elaboración propia en base al Índice de marginación 2005, CONAPO

Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz aparecen tanto en el mayor índice de analfabetismo como en el menor número de años de escolaridad. A pesar de que en recursos naturales son de los más ricos y bastos, estos son considerados los estados más pobres y marginados del país.

Zacatecas, por su parte, ocupa el lugar número 17 en analfabetismo; el dato es más alarmante con respecto al número de años de escolaridad, pues ocupa el lugar número

28 (7.3 años, igual que Veracruz y Guanajuato) de los 32 estados contemplados (31 estados y el D. F.). Si tomamos en cuenta que la escolaridad se contabiliza a partir del primer año de primaria, lo anterior significa que en Zacatecas los jóvenes en promedio hacen seis años de primaria, el primer año de secundaria y sólo un trimestre del segundo año de secundaria. Es decir, la mayoría de los jóvenes no tiene secundaria terminada.

En cuanto a cobertura escolar, se aprecia que tanto en preescolar como en secundaria ha habido avances significativos, mientras que en primaria la mayoría de las entidades federativas han tenido un retroceso, esto parece indicar que no se ha implementado una política eficaz al respecto. En la Educación Básica en general, la menor cobertura la tienen Quintana Roo, Campeche y Chihuahua, son estados territorialmente grandes y con una gran dispersión espacial de la población, lo que dificulta su atención. Con la mayor cobertura ubicamos al Distrito Federal, así como a Tabasco y Oaxaca. El sur, particularmente Oaxaca -a pesar de tener indicadores socioeconómicos bajos, un alto nivel de analfabetismo y menos años de escolaridad- tiene el sindicato disidente más fuerte y grande de todo el país, y cuenta además con un único Sindicato Federal, es decir que no tiene, como en el caso de muchos otros estados, entre ellos Zacatecas, dos secciones sindicales: federal y estatal. Eso le ha permitido a la sección sindical una unidad y solidez como ninguna otra en el país.

A nivel municipal, según el Índice de Desarrollo Humano Municipal (2005), las circunscripciones con mayor índice de educación corresponden a tres entidades federativas: Oaxaca, Distrito Federal y Sonora. Los 20 municipios con el índice de educación más alto son: San Pablo Etla, San Bartolo Yautepec, San Sebastián Tutla y Guelatao de Juárez en Oaxaca; Moctezuma, Huépac, San Felipe de Jesús y Hermosillo en Sonora; Coacalco de Berriozábal y Cuautitlán en Estado de México; Coyoacán, Azcapotzalco y Miguel Hidalgo en el Distrito Federal; Tlaxcala y Totolac en Tlaxcala; Ciudad Madero y Ciudad Victoria en Tamaulipas; Chihuahua en Chihuahua, y Villa de Álvarez en Colima. Y los municipios con el índice educativo más bajo son: Batopilas en Chihuahua; Pantelhó, Santiago el Pinar, Chamula, Zinacantan, Mitonic y Sitalá en Chiapas; José Joaquín de Herrera, Tlacoachistlahuaca, Alcozauca de Guerrero, Cochoapan el Grande y Metlatónic en Guerrero; San Martín Peras, San Simón Zahuatlán, Santiago Yautepec, Coicoyán de las Flores, Santa María la Asunción y Yogana en Oaxaca, y Mixtla de Altamirano y Tehuipango en Veracruz.

Con respecto al Sistema Educativo Nacional, podemos mencionar que el mayor número de alumnos, maestros y escuelas se ubican en la educación básica. En la siguiente tabla podemos apreciar la composición de estudiantes por cada nivel educativo.

**Tabla 5.2.**

**Alumnos en el Sistema Educativo Nacional 2006**

<b>Tipo Educativo</b>	<b>Ciclo escolar 1991-1992</b>	<b>Ciclo escolar 2006-2007</b>
Total	25 209 046	32 955 143
Educación básica	21 349 235	25 880 505
Educación media superior	2 136 194	3 742 943
Educación superior	1 316 315	2 528 664
Capacitación para el trabajo	407 302	1 303 031

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas SEP, 2006, en <http://www.sep.gob.mx>

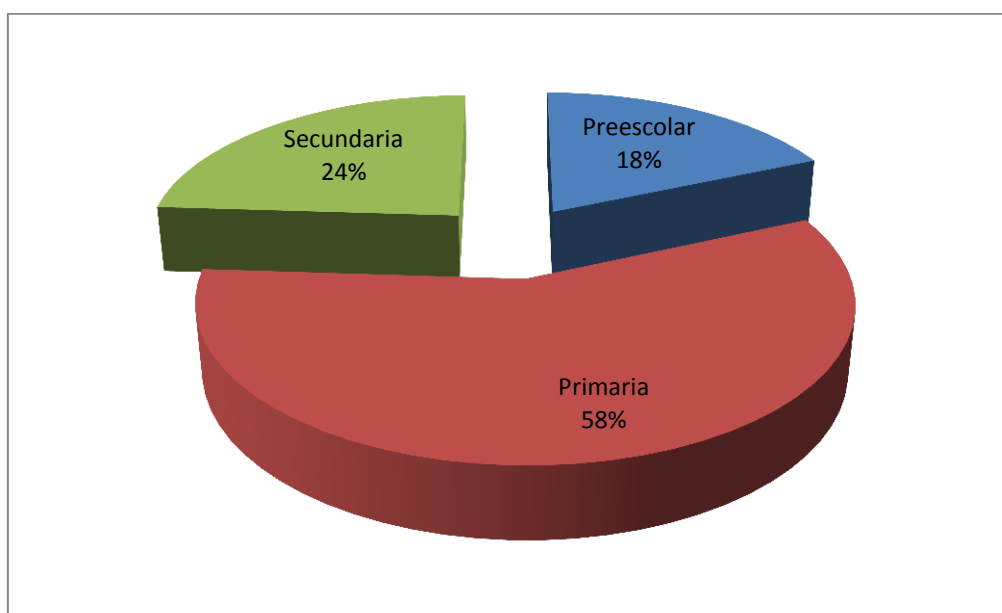
Para el ciclo 2006 la matrícula total del Sistema Educativo Nacional escolarizado se acercaba a los 33 millones de alumnos<sup>65</sup>. Donde el 77% se ubicaba en la educación básica; preescolar, primaria y secundaria. La educación media superior representaba el 11.3% de la matrícula, mientras la educación superior, con 2.5 millones de alumnos, abarcaba el 7.7% de la matrícula total, y los servicios de capacitación para el trabajo cubrían el restante 4% (portal SEP).

Como puede apreciarse, el grueso de la educación es la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), pues abarca casi el 80% de los estudiantes, igual sucede si observamos el número de maestros y de escuelas. Esto es así, fundamentalmente, por dos razones: en la pirámide poblacional, México es un país con un alto porcentaje de niños-jóvenes; por otro lado, una baja proporción de jóvenes, mayores de 15 años, continúa sus estudios. Es por esto que la parte sustantiva del Sistema Educativo Mexicano es la educación básica y dentro de ésta, la más importante es la primaria. Por eso, cuando hablamos de educación, lo primero que viene a nuestra mente son los niños de entre 6 y 12 años; los niños que están en ese nivel.

<sup>65</sup> Equivalente al 31.4% de la población total del país, esto es derivado de la estructura de la pirámide poblacional, donde el 25% tiene de 4 a 15 años de edad.

En la siguiente gráfica podemos observar qué porcentaje de alumnos estudian en preescolar, primaria y secundaria.

**Gráfica 5.1**  
**Alumnos en Educación Básica, 2006**  
**(25.4 millones)**



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas SEP, 2006, en <http://www.sep.gob.mx>

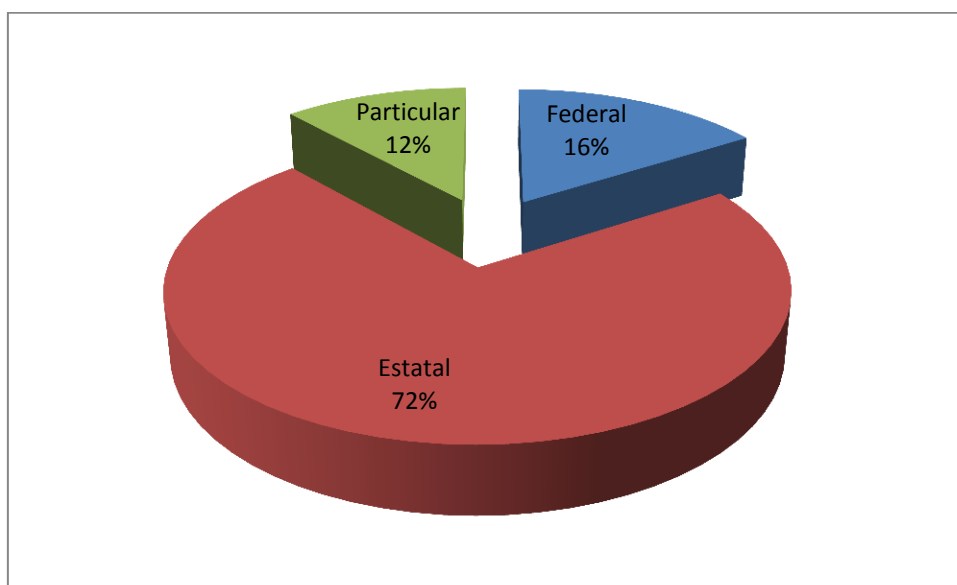
La educación preescolar, que recibe a niños desde los tres años de edad, ha aumentado su cobertura en los últimos años y se ha vuelto obligatoria; sin embargo, muchas veces los padres y madres prefieren llevar a sus hijos sólo al último grado, esta decisión puede deberse a que aún existe gran parte de población femenina que no trabaja y prefieren cuidarlos en casa dos años más.

En cuanto a la secundaria, para muchos padres y madres, particularmente de ingresos bajos, no es necesario que sus hijos la estudien, pues consideran que con la primaria ellos tienen los suficientes estudios para las actividades que realizarán, que son, en su mayoría, para los varones, las relacionadas con: los oficios de albañilería, mecánica, industriales o respectivos al campo. Para las jovencitas en dichos estratos, son: trabajos domésticos, de limpieza o empleadas de mostrador,

En cuanto al sostenimiento de los servicios educativos, en la gráfica siguiente puede apreciarse que la mayor parte está a cargo del Gobierno Estatal.

**Gráfica 5.2**

**Sostenimiento de la Educación Básica (2006)**



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas SEP, 2006, en <http://www.sep.gob.mx>

A partir de la firma del Acuerdo Nacional, el sustento de la educación recayó en la administración estatal. Tanto los estados que estuvieron de acuerdo como los que no, con recursos o sin ellos, se vieron obligados a asumir el control y la dirección de sus sistemas educativos. Lo anterior no significa que de los estados salga directamente el recurso para la educación, significa, simplemente, que ellos, con los recursos que la federación les otorga, deben hacerse cargo de su educación.

En la siguiente tabla podemos apreciar que la proporción de alumnos, maestros y escuelas en educación básica, media y superior para el Estado de Zacatecas, es similar a la estructura nacional. Es decir, la mayor parte de ellos se ubica en educación básica.

**Tabla 5.3**

**La Educación en Zacatecas por nivel educativo, ciclo escolar 2005-2006**

Rubro	Total	Educación básica	Educación media superior	Educación superior	Capacitación para el trabajo
Alumnos	439 443	351 643	45 846	27 804	14 050
Docentes	23 699	17 605	2, 872	2 816	406
Escuelas	5150	4836	171	60	83

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas SEP, 2006, en <http://www.sep.gob.mx>

El 80% de los alumnos se ubica en la educación básica, así como el 74.3% de los docentes y el 94% de las escuelas. El grueso de la población estudiantil son niños y adolescentes, pocos jóvenes hacen el bachillerato y menos hacen una carrera universitaria, esta situación se corrobora en la tabla de escolaridad nacional, en la que se observa que los años de escolaridad para los zacatecanos es bajo.

En la siguiente tabla podemos apreciar la posición que ocupa cada municipio del Estado de Zacatecas en la tasa de alfabetización y de asistencia escolar.

**Tabla 5.4**

**Tasa de Alfabetización y de Asistencia Escolar en el Estado de Zacatecas**

Municipio	Tasa de Alfabetización			Tasa de Asistencia Escolar	
	1995	2000	2005	2000	2005
Apozol	87.43	89.66	90.38	53.76	59.90
Apulco	89.47	90.67	91.47	56.92	61.52
Atolinga	85.80	86.32	88.80	62.82	66.74
Benito Juárez	87.46	90.06	90.35	58.83	62.97
Calera	93.39	93.17	93.62	53.72	59.57
Cañitas de Felipe Pescador	92.79	93.09	93.71	62.36	65.59
Concepción del Oro	90.47	92.28	92.01	58.91	65.16
Cuauhtémoc	87.70	90.27	91.09	53.10	57.63
Chalchihuites	88.80	90.10	-	62.40	67.10
Fresnillo	92.90	93.53	94.15	58.50	63.96
Genaro Codina	83.44	88.11	89.57	58.53	60.12
Gral. Enrique Estrada	92.83	93.47	93.65	57.83	53.14
Gral. Francisco R. Murguía	90.91	91.49	91.36	57.59	59.18
Gral. Joaquín Amaro	85.24	86.79	85.50	57.81	56.77
Gral. Pánfilo Natera	85.93	87.71	89.28	55.40	60.28
Guadalupe	93.42	95.45	96.22	67.12	72.46
Huanusco	90.68	89.72	88.83	58.82	60.54
Jalpa	88.21	89.91	90.19	61.36	64.21
Jerez	92.73	93.46	93.93	61.99	65.80
Jiménez del Teúl	80.39	82.25	86.30	67.16	64.26
Juan Aldama	92.79	94.82	93.90	58.16	62.26
Juchipila	89.03	90.48	90.92	61.57	67.54
Loreto	90.55	91.73	92.55	61.10	64.51
Luis Moya	90.88	90.85	91.66	58.12	60.80
Mazapil	84.93	85.84	86.56	60.56	59.99

Melchor Ocampo	83.05	85.79	86.26	61.47	61.85
Mezquital del Oro	86.80	89.50	89.58	56.11	63.90
Miguel Auza	93.63	93.79	94.49	53.93	54.79
Momax	89.61	89.95	90.93	54.13	63.61
Monte Escobedo	89.51	90.91	91.61	59.77	62.29
Morelos	95.78	96.12	95.84	60.38	67.01
Moyahua de Estrada	84.59	87.17	87.63	56.30	63.75
Nochistlán de Mejía	88.53	89.89	89.79	56.87	63.72
Noria de Ángeles	85.58	87.54	88.28	-	64.89
Ojocaliente	87.77	89.83	91.04	57.14	63.08
Pánuco	90.45	90.85	91.02	49.22	54.63
Pinos	80.50	83.39	86.63	57.20	59.55
Río Grande	93.52	93.32	93.39	57.79	65.26
Sain Alto	89.80	91.00	91.82	57.66	61.33
Salvador El	77.55	79.81	79.21	64.61	59.41
Santa María de la Paz	-----	-----	90.85	-----	63.78
Sombrerete	92.09	93.06	93.33	58.53	64.04
Susticacán	84.23	86.49	86.85	59.29	68.00
Tabasco	87.84	89.91	87.79	55.21	62.71
Tepechitlan	89.18	91.08	91.96	62.60	66.07
Tepetongo	90.28	89.56	90.61	56.70	61.15
Teúl de González Ortega	90.48	91.60	93.75	65.82	68.72
Tlaltenango de Sánchez Román	89.18	90.38	91.34	58.38	62.11
Trancoso	-----	88.51	90.66	55.44	57.43
Trinidad García de la Cadena	89.46	89.98	90.15	61.13	68.95
Valparaíso	89.22	89.45	89.95	60.28	67.40
Vetagrande	94.56	92.91	92.35	55.66	60.99
Villa de Cos	90.84	90.96	91.48	54.00	59.43
Villa García	92.26	92.90	93.85	58.34	64.17
Villa González Ortega	87.78	88.97	90.99	61.87	62.57
Villa Hidalgo	80.75	84.53	86.58	58.32	61.48
Villanueva	90.42	92.00	91.93	55.58	61.90
Zacatecas	96.15	92.72	97.13	69.48	75.97
Estatad	90.84%	91.96	92.74	59.84	64.42

Fuente: Elaboración propia en base al Compendio Censal Zacatecas 2010.

El Salvador es el municipio con la menor tasa de alfabetización, éste se localiza entre las zonas más alejadas, marginadas y empobrecidas de la entidad, tanto por sus escasos recursos naturales como por su atraso económico. También puede apreciarse que, en varios municipios hubo un decremento de dicha tasa.

Con respecto a la tasa de asistencia escolar, el municipio de Zacatecas que es la capital del Estado, supera con mucho al resto de los municipios y a la media estatal. Los municipios que tienen la tasa más baja son, en su mayoría, aquellos que están más alejados de la capital o de algún centro urbano, o son zonas agrícolas desarrolladas que, en tiempos de siembra y cosecha, utilizan a los niños y jóvenes como jornaleros.

### ***5.1.Principales Instrumentos Jurídicos de Coordinación Intergubernamental***

Los temas que a continuación presentamos son meramente descriptivos, sustentados principalmente y de manera general en: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Hacendaria del

Estado de Zacatecas. Y más específicamente en cuatro documentos básicos que son: el Artículo 3 Constitucional, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), la Ley General de Educación y la Ley de Educación del Estado de Zacatecas. Todos ellos reformados o creados en el periodo de Carlos Salinas de Gortari.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y también en la del estado, se especifican las funciones y competencias que le corresponde a cada uno de los entes gubernamentales (federal, estatal y municipal) en el terreno educativo. Es decir, en estas leyes se especifican las funciones de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Educación y Cultura (SEC) y la dependencia responsable de la educación en los municipios.

En la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Zacatecas se especifica el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica. El Artículo 3 habla de la importancia de la educación y del derecho de todo mexicano a recibirla. Asimismo el ANMEB decreta, entre otras cosas, la descentralización de la educación básica, la firma de este acuerdo y su puesta en marcha muestran un punto de inflexión en la política educativa. Por otra parte, la Ley de Educación es el instrumento jurídico más acabado que sintetiza los temas de todos los demás instrumentos o mecanismos, en ella se establecen cada una de las funciones y competencias de las instituciones educativas de los diversos niveles de gobierno, la coordinación y la concurrencia entre ellas y la financiación de la educación, entre otros aspectos.

La Constitución marca las competencias específicas para la federación, estados y municipios, pero la educación, por su importancia y trascendencia, es una de las áreas donde concurren ambos niveles de gobierno (federación y estados). Otras áreas donde también se concurre son: sistema penitenciario (Artículo 18), administración de la reforma agraria (Artículo 27), tratamiento de los asentamientos humanos (Artículo 73) expropiación por causa de utilidad pública (Artículo 27) y vigilancia y protección de asociaciones cooperativas (Artículo 28).

En el Artículo 3 Constitucional se establece que todo individuo tiene derecho a recibir educación, también plantea que tanto el Estado- Federación, como estados, Distrito Federal y municipios, impartirán educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Donde las primeras tres conforman la educación básica, mientras que la

secundaria y la media superior serán obligatorias posteriormente. Con este Artículo queda establecido que garantizar la educación es una obligación de los tres niveles de gobierno.

Este Artículo ha tenido diversas modificaciones, la primera fue en 1934, en el periodo analizado sufrió tres; 1992, 1993, 2002, posteriormente en el 2011 y otra en el 2012. Las más importantes por su impacto en la descentralización de la educación fueron las hechas con Salinas de Gortari en 1992 y 1993. Desde entonces a la fecha el tema de la educación ha sido central en las discusiones de analistas, intelectuales y políticos.

### ***5.1.1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal***

En cuanto a las facultades y competencias específicas de los órganos educativos, tanto federales como estatales, el Artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expresa las principales funciones de la SEP, entre ellas puede apreciarse el control excesivo que ejerce esta institución sobre el Sistema Educativo Nacional y el poco margen de maniobra que las dependencias estatales tienen sobre sus propios sistemas.

Las funciones que la SEP tiene son organizar, vigilar y desarrollar, en las escuelas oficiales -incorporadas o reconocidas-, la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normalista, en los ámbitos urbano, semi-urbano y rural. También debe organizar, vigilar y desarrollar la enseñanza que se imparte en las escuelas a que se refiere la fracción XII del Artículo 123 Constitucional, como la enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos, la enseñanza agrícola -con la cooperación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación- la enseñanza superior y profesional, la enseñanza deportiva y militar, y cultura física en general.

Además de lo anterior, también le corresponde organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas a instituciones oficiales, incorporadas o reconocidas para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares. Entre sus funciones están también las tareas de crear y mantener: las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras dependencias; en su caso, escuelas de todas las clases que funcionen en la República, dependientes de la

Federación, exceptuadas las que por ley estén adscritas a otras dependencias del Gobierno Federal. La SEP también debe vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución, prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional, ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República (conforme a lo prescrito por el Artículo 3 Constitucional), organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia Secretaría o que formen parte de sus dependencias.

De esta ley se deriva la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, la cual en su Artículo 22 señala que la Secretaría de Educación Pública forma parte de las dependencias del Poder Ejecutivo que integran la administración pública centralizada. No obstante, corresponde al Gobernador del Estado nombrar al titular de la Secretaría de Educación local (SEC), lo cual se mandata en el Artículo 23 *“Al frente de cada dependencia habrá un titular nombrado y removido libremente por el titular del Poder Ejecutivo del Estado.”*

También participan en la educación, conjuntamente con la SEC, organismos públicos descentralizados, así como organismos de apoyo a la educación pública, tales como el Instituto Zacatecano para la Educación de los adultos y el Instituto de Educación Abierta y a Distancia, etc. Cabe mencionar que en los últimos años se ha intentado incluir también la participación social en las diversas fases de la política educativa. Con ello, se busca fomentar una gestión escolar institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones. En este sentido, la Federación y el Estado de Zacatecas se comprometen a apoyar la integración, operación y registro de consejos escolares municipales y estatales. La inclusión de la participación social significa un gran avance en el proceso de descentralización educativa y por ende de Relaciones Intergubernamentales sumamente complejas.

Podemos apreciar que las principales funciones de la SEP que mandata la Ley Orgánica de la Administración pública del Estado de Zacatecas en su Artículo 33, ratifican lo ya establecido en la Ley Orgánica Nacional, dando un poco de margen en lo que respecta a la elaboración de un único libro con contenido regional. De este modo,

lo que esta ley establece en el caso de la SEP es que esta institución debe: garantizar el derecho a la educación, en los términos que consagra el Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre el Federalismo Educativo -en el capítulo II del Federalismo Educativo, sección 1, de la distribución de la función social educativa, Artículo 12 de dicha ley- se puntualiza que corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes para la educación primaria, la secundaria, la normalista y demás para la formación de maestros de educación básica: determinar para toda la República los planes y programas de estudio, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos del Artículo 48; establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación; regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. Para la educación primaria y secundaria: fijar lineamientos generales para el uso de material educativo, autorizar el uso de libros de texto.

También incluye fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares; regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro; llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional; fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta Ley; realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar, etc.

En cuanto a las competencias atribuibles a las Secretarías Estatales, se percibe que la participación de la Secretaría de Educación y Cultura (SEC) es sólo de carácter operativo. Es decir, la SEP planea y diseña toda la política educativa y el funcionamiento del sistema educativo y las dependencias encargadas de la educación en

los estados realizan la ejecución. En el Artículo 13 de esta misma Ley, se advierte que corresponde de manera exclusiva, a las autoridades educativas locales las atribuciones siguientes: prestar los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial, así como la normalista y demás para la formación de maestros; proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio. En este último punto cabe mencionar que, solo propone, la decisión final se toma en la SEP.

Con respecto a la concurrencia de los dos órdenes de gobierno (Federal y Estatal) el Artículo 14 de esta misma Ley señala que, adicionalmente a las atribuciones exclusivas a que se refieren los Artículos 12 y 13, corresponden a las autoridades educativas federal, estatales y locales, de manera concurrente, las atribuciones siguientes: promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del Artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales; determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del Artículo 12; revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del Artículo 13, entre otros. El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios a fin de coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta Ley, con excepción de aquellas que, con carácter exclusivo, les confieren los Artículos 12 y 13.

En cuanto a la participación de los gobiernos municipales, el Artículo 15 establece que el Ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federales y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del Artículo 14. Por su parte, el gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del Ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales. Y podrá, junto con los ayuntamientos, celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo. En lo anterior, podemos apreciar que la participación de los municipios es sólo en la parte operativa de la política educativa y su participación, por lo general, se reduce a proporcionar la infraestructura física y en su caso el mantenimiento.

En el Artículo 48 se estipula que la SEP determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República, de la educación primaria, la secundaria, la educación normalista y demás para la formación de maestros de educación básica. Para tales efectos la Secretaría considerará las opiniones de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, expresadas a través del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación a que se refiere el Artículo 72.

Las autoridades educativas locales propondrán para consideración y, en su caso, autorización de la Secretaría, contenidos regionales que -sin mengua del carácter nacional de los planes y programas citados- permitan que los educandos adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones y demás aspectos propios de la entidad y municipios respectivos. En la práctica existe un sólo libro que se imparte en tercer grado, en el que se especifican las costumbres y tradiciones de la región. Al respecto, la Secretaría realiza revisiones y evaluaciones sistemáticas y continuas de los planes y programas a que se refiere el presente Artículo, a fin de mantenerlos permanentemente actualizados, los planes y programas que ésta determine en cumplimiento del presente Artículo, así como sus modificaciones, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano informativo oficial de cada entidad federativa.

En cuanto al calendario escolar, la autoridad educativa federal es la única facultada para determinarlo en toda la República, para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normalista y demás para la formación de maestros de educación básica, necesarios para cubrir los planes y programas aplicables. El calendario deberá contener 200 días de clase para los educandos, tal y como lo estipula el Artículo 51. Sin embargo, la autoridad educativa local puede ajustar el calendario escolar respecto al establecido por la Secretaría, cuando ello resulte necesario en atención a requerimientos específicos de la propia entidad federativa; los maestros serán debidamente remunerados si la modificación al calendario escolar implica más días de clase para los educandos que los citados en el párrafo anterior. En el caso de Zacatecas, el calendario escolar se mantiene tal y como lo establece la SEP.

En general, podemos concluir que la mayor concurrencia de los tres niveles de gobierno se da para la ejecución de programas, fundamentalmente, a través de dos

mecanismos: 1) El de la financiación, que en la mayoría de los programas corre a cargo de la Federación, y en el caso de Zacatecas, si decide participar lo hace con un mínimo porcentaje. 2) En infraestructura educativa y de personal, en casi todos los programas la participación del estado y de los municipios, se reduce a que éstos presten sus instalaciones o centros escolares y maestros.

### ***5.1.2. Ley General de Educación***

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Julio de 1993, siendo aún presidente Carlos Salinas de Gortari; años más tarde, el 17 de Julio de 1999 fue aprobada por la LVI legislatura local, la Ley de Educación del Estado de Zacatecas. La creación de esta Ley busca regular la educación que imparten el Estado-Federación, entidades federativas y municipios, sus órganos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial. Es el primer instrumento jurídico que sintetiza las funciones y atribuciones de las unidades responsables de la educación en cada uno de los niveles educativos, otorgando a los niveles sub-nacionales autonomía e identidad propias. Esta Ley, junto con el ANMEB, amplía el margen de decisión y maniobra de los gobiernos estatales sobre los recursos destinados a la educación básica y normalista (Aguilar, 1996). Ahora son los gobiernos estatales quienes administran y distribuyen los recursos educativos, creando mecanismos para evitar cualquier asimetría educativa entre los estados.

La primera modificación a la Ley General la realizó Vicente Fox el 12 de Junio del 2000, cambiando el párrafo primero y segundo del Artículo 41. En el 2002 se reformó el Artículo 25, en él se establece la proporción del PIB que se debe gastar en educación. A partir de ahí, año con año, la Ley ha sufrido algún tipo de modificación: en el 2003, sobre los derechos de las lenguas indígenas; en el 2004, sobre la educación preescolar; en el 2005 se agregó al Artículo 25 en el que se advierte la importancia de articular y concatenar la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) desde el momento de la asignación de recursos; en el 2006 se quita del Artículo 25 la obligatoriedad de que se destine el 8% del PIB a la educación, y en el 2010 se reformó el Artículo 21. El resto de las modificaciones han sido al Artículo 7, enfocadas a elevar la calidad de la educación y mejorar las condiciones de los maestros.

Además también se crearon una serie de mecanismos para que los estados asuman la responsabilidad de administrar sus sistemas educativos, aumentar la participación social en las escuelas, deslindando responsabilidades tanto de la SEP, de la SEC e inclusive de directores a maestros y padres de familia; hoy en día observamos, al interior de las escuelas, una gran participación de los padres de familia. Sin embargo, cabe aclarar que esta participación sólo es en términos operativos, como diríamos los mexicanos para la *talacha*<sup>66</sup>, es decir, para cuestiones de diseño, elaboración o evaluación de la política educativa, no son tomados en cuenta. Estos aspectos aún son controlados desde arriba, desde la SEP.

Los principales puntos de esta Ley, en los términos antes señalados, son el capítulo II del Federalismo Educativo, Sección 1; de la distribución de la función social educativa, Artículo 12, donde se puntualizan las atribuciones que corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal. Mientras que las competencias y atribuciones de las autoridades educativas locales, se especifican en el Artículo 13. Con respecto a la concurrencia de las autoridades educativas federal y local, en el Artículo 14 se establecen las atribuciones que corresponden a ambas autoridades. El aspecto más importante a resaltar en estos Artículos es el hecho de que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta Ley, con excepción de aquellas que, con carácter exclusivo, les confieren los Artículos 12 y 13.

En el Artículo 15 se establece que el Ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y local, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del Artículo 14. Por su parte, el gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del Ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales. Ambos, el gobierno de la entidad y los ayuntamientos, podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de la mejor manera las responsabilidades a su cargo, éstas se reunirán periódicamente con las instancias federales con el propósito de analizar e intercambiar

---

<sup>66</sup> Término utilizado como sinónimo de trabajo duro, pesado e intenso.

opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa, dichas reuniones serán presididas por la SEP.

En la Sección II de esta Ley se establece el tema de los servicios educativos, que comprende los Artículos 18 al 24, en ellos se señala que la coordinación de cualquier plan de estudio para todas las instituciones educativas se hará en coordinación con la SEP (En el Anexo CD podemos apreciar cada uno de los artículos que hace referencia a esta sección). Sobre el financiamiento de la educación en la Sección 3, en los Artículos 25, 26, 27 y 28 se establece que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos.

Los recursos federales recibidos para ese fin, por cada entidad federativa, no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad. Por su parte el gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos. En el caso de que tales recursos se utilicen para fines distintos, quedará sujeto a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan. El gobierno de cada entidad federativa, de conformidad con las disposiciones aplicables, proveerá lo conducente para que cada Ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades que en términos del Artículo 15 estén a cargo de la autoridad municipal.

Sobre la evaluación del Sistema Educativo Nacional, la Sección en sus Artículos 29, 30 y 31 señala que corresponde a la Secretaría la evaluación del sistema educativo nacional, sin perjuicio de la que las autoridades educativas locales realicen en sus respectivas competencias. Dicha evaluación, y la de las autoridades educativas locales, será sistemática y permanente, sus resultados serán tomados como base para que las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adopten las medidas procedentes.

Las instituciones educativas establecidas por el Estado, por sus organismos descentralizados y por los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, otorgarán a las autoridades educativas todas las facilidades y colaboración para la evaluación a que esta sección se refiere. Para ello, proporcionarán oportunamente toda la información que se les requiera, tomarán las medidas que permitan la colaboración efectiva de alumnos, maestros, directivos y demás participantes en los procesos educativos, facilitarán que las autoridades educativas, incluida la Secretaría, realicen exámenes para fines estadísticos y de diagnóstico y recaben directamente en las escuelas la información necesaria. Las autoridades educativas darán a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general, los resultados de las evaluaciones que realicen, así como la demás información global que permita medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa.

Igualmente en el Artículo 17 se establece que las autoridades educativas federal y local, se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del Sistema Educativo Nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa. Estas reuniones serán presididas por la Secretaría de Educación Pública.

Para lograr que la sociedad también participe en la educación, tanto en la Ley General de Educación como en el capítulo quinto, Artículo 63 de la *Ley de Educación del Estado de Zacatecas*, se establece que las autoridades educativas de este estado, promoverán la integración de un consejo escolar de participación social en cada institución de educación básica, integrado por padres de familia y representantes de las asociaciones, maestros directivos de la escuela, ex alumnos, representación sindical de los maestros, así como miembros de la comunidad interesados en el desarrollo educativo. En las escuelas particulares de educación básica, podrán instituirse consejos análogos. También se creará un consejo de participación social de la educación, en cada municipio, integrado por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de las escuelas, representación sindical de los maestros, así como representantes de organizaciones sociales y de más interesados en el mejoramiento de la educación. Además de un consejo estatal de participación que, como órgano de consulta, orientación y apoyo,

contribuya a elevar la calidad de la educación mediante la participación de los padres de familia y representantes de las asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, instituciones formadoras de maestros, autoridades educativas estatales y municipales interesados en la educación.

### **5.2. Gasto Educativo Federalizado**

La configuración concreta de los mecanismos de financiación, da lugar a una menor o mayor interacción entre los distintos actores y condiciona el carácter de las mismas, proporcionando un tono más político o más técnico de las RIG (Fernández y Ramos, 2010). La financiación intergubernamental de la educación nos muestra el grado de dependencia o autonomía que el Sistema Educativo Zacatecano tiene de la Federación.

A pesar de la firma del Acuerdo Nacional y particularmente del proceso de descentralización educativa, sabemos de primera fuente (funcionarios educativos) que la financiación de la educación (no ha sido posible disponer de datos de años atrás) guarda la misma estructura de dependencia de la Federación, con la salvedad de que ahora el recurso llega directamente a las arcas de Gobierno Estatal, concretamente a la Secretaría de Finanzas del Estado de Zacatecas, y que es el Gobierno del Estado, a través de su representante educativo, quien administra el recurso, recurso que llega etiquetado en su totalidad.

A través de la Comisión de Transparencia Estatal, la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas da cuenta del monto total que año con año se ha destinado a la educación del estado, en la siguiente tabla puede apreciarse qué proporción es aportada por la Federación y qué parte corresponde al Gobierno Estatal aportar.

Tabla 5.5

**Gasto Educativo del Estado de Zacatecas**

<b>Año</b>	<b>Total para educación</b>	<b>Aportación Federal</b>	<b>Aportación Estatal</b>
1999	2,424,018,044.00	1,832,826,312.00	591,191,732.00
2000	2,196,257,211.00	2,196,257,211.00	N.D
2001	3,409,694,466.00	2,562,623,689.00	847,070,777.00
2002	3,543,365,277.00	2,913,365,227.00	630,000,000.00
2003	3,803,272,415.00	3,148,272,415.00	655,000,000.00
2004	4,206,510,400.00	3,406,467,312.00	800,043,088.00

2005	4,436,424,040.78	3,550,964,204.00	885,459,836.78
2006	4,655,945,941.44	3,861,799,634.00	794,146,307.44
2007	4,762,331,689.50	4,141,710,321.00	620,621,368.50
2008	5,489,097,672.00	4,432,185,221.00	723,748,152.00
2009	5,489,097,672.00	4,684,820,000.00	804,277,672.00
2010	5,794,125,985.00	4,942,485,100.00	851,640,885.00
2011	5,955,729,064.00	5,140,184,504.00	815,544,560.00

Fuente: SEC a través del Portal de Transparencia del Estado de Zacatecas, 20 de Marzo del 2013.

La tabla nos muestra que en los primeros años la aportación estatal a la educación se acercaba a un 25% de la aportación total, 12 años después, se redujo a menos de un 15%; una pérdida de 10 puntos porcentuales, el resto son recursos que provienen de la Federación. Por lo tanto, el Estado de Zacatecas, a medida que avanza el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en el que se estipula la descentralización educativa, lejos de caminar hacia ese proceso, presenta un retroceso en términos financieros, se ha vuelto aún más dependiente de la Federación.

Tanto para el gobierno de Ricardo Monreal (1998-2000) como para el de Amalia García Medina (2004-2010), resultaba muy oneroso mantener, por cuenta propia, el sistema educativo, luego esta situación se volvió cada vez más insostenible, hasta que en Mayo del 2006, la ex gobernadora Amalia García manifestó su total desacuerdo hacia la descentralización educativa, e intentó regresar las competencias educativas a la Federación, exhortando a otros gobernadores a hacer lo mismo. Sin embargo, este hecho no tuvo eco en el resto de los estados y por supuesto, la Federación no aceptó tal petición y, por lo tanto, no recibió dichas competencias. Sin embargo, para el 2007, el gobierno de Zacatecas sólo aportó a la educación el 13% del presupuesto total, por lo que la Federación se vio obligada a cubrir el resto. Desde entonces, el recurso que el Gobierno Estatal aporta a la educación, no ha superado el 15%, mucho menos alcanzado el nivel que tenía con el gobierno de Arturo Romo Gutiérrez (1992-1998), quien, en su momento, estuvo de acuerdo con el proceso de descentralización educativa.

Por otro lado, y para compensar el traspaso de gran número de responsabilidades y competencias educativas, que tradicionalmente había detentado la Federación, y en el afán de fortalecer a las mismas y compensar ese peso que ahora asumían los estados, se

estableció, dentro del Ramo General 33, un fondo exclusivo para la educación, que es el más importante dentro del Ramo.

Sobre el gasto educativo, la Ley General de Educación en sus Artículos 25, 26, 27 y 28, establece que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos. Los recursos federales recibidos para ese fin, por cada entidad federativa, no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad. El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos. El gobierno de cada entidad federativa por su parte, proveerá lo conducente para que cada Ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades que, en términos del Artículo 15, estén a cargo de la autoridad municipal. En el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores de esta sección, el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional, para lo cual procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública.

Con respecto a este mismo tema en la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, en sus Artículos 44, 45, 46 y 47 establece que las autoridades educativas federal y estatal, de conformidad con las disposiciones de ingresos y gasto público aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos en la Educación Básica y Normal. Los recursos federales y estatales no serán transferibles y deberán explicarse exclusivamente en la prestación de servicios, programas y proyectos y demás actividades educativas en la entidad que para tal fin se reciban.

Actualmente, el gasto educativo público federal en México está compuesto por cuatro ramos presupuestales. El Ramo 11, cuya administración corresponde directamente a la Secretaría de Educación Pública; el 25, que son las aportaciones para los servicios de educación básica y normalista en el Distrito Federal; el Ramo 33 en su componente para educación básica y, el ramo 38, de reciente creación, que refiere el gasto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

De acuerdo al Artículo 25 de la Ley de Coordinación fiscal, el Ramo 33 se constituye de 8 fondos, uno de ellos es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB). Este fondo concentra más de 50% de los recursos que se destinan a tal Ramo. El monto a repartir y los criterios para la asignación se establecen en el presupuesto de egresos de la Federación y en el Artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, respectivamente.

De esta forma los recursos destinados a la educación llegan a través de las transferencias condicionadas, es un recurso estrictamente etiquetado, sobre todo el destinado a servicios profesionales, ya que éste abarca los sueldos y salarios de los maestros y de la planta administrativa; el resto de los recursos, que también son condicionados a una área específica, son más flexibles siempre y cuando no se dejen de utilizar para lo que fueron destinados.

El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determina cada año en el presupuesto de egresos de la Federación correspondiente, tal y como se señala en el Artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, exclusivamente a partir del registro común de escuelas y de plantilla de personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social y por los recursos presupuestarios que con cargo al fondo de aportaciones para la educación básica y normalista se hayan transferido a las entidades federativas, de acuerdo al presupuesto de egresos de la Federación, durante el ejercicio inmediato anterior a aquel que se presupuestó.

La fórmula del fondo de aportaciones para la educación básica y normalista no será aplicable, en el caso de que en el año que se calcule el monto de dicho fondo, éste sea inferior al obtenido en el año inmediato anterior. En dicho supuesto, la distribución se realizará en relación con la cantidad efectivamente generada en el año que se calcula, y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada estado haya recibido del fondo de aportaciones para la educación básica y normalista en el año inmediato anterior.

Otros Artículos de la *Ley de Coordinación fiscal* que dan sustento a lo anterior y que también hacen referencia al Sistema Educativo, son el Artículo 25, 26 y 28, en ellos se

establece que las participaciones federales -con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta ley, respecto de la participación de los estados, municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable-, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, están condicionadas en cuanto a su gasto en la consecución y cumplimiento de los objetivos para cada tipo de aportación y para diversos fondos, entre ellos el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal que les correspondan, los estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asigna, respectivamente en los Artículos 13 y 16 de la ley General de Educación. Las autoridades federales y de las entidades federativas, tanto en materia educativa como responsables del ejercicio presupuestario, se reunirán con una periodicidad no mayor de un año, con el fin de analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a las entidades federativas para la educación básica y, en su caso, para la educación normalista.

En la tabla siguiente podemos apreciar qué proporción del Ramo General 33 se ha destinado año con año a la Educación Básica y Normal.

**Tabla 5.6**

**Recursos del Ramo General 33 y el Fondo de aportaciones a la Educación Básica y Normal en Zacatecas**

<b>Año</b>	<b>Aportación Ramo General 33</b>	<b>Fondo de aportaciones a la Educación Básica y Normal</b>
<b>1998</b>	2,319,716,473	1,739,382,081
<b>2001</b>	4,028,192,304	2,779,054,620
<b>2002</b>	4,443,552,934	3,042,957,523
<b>2003</b>	4,784,257,262	3,292,993,963
<b>2004</b>	5,087,115,060	3,535,308,138
<b>2005</b>	5,578,915,298	3,770,855,481

<b>2006</b>	5,675,279,913	4,048,529,677
<b>2007</b>	6,911,398,922	4,481,892,882
<b>2008</b>	7,650,912,205	4,794,838,944
<b>2009</b>	8,119,434,798	5,036,399,022
<b>2010</b>	8,613,760,613	5,343,727,867
<b>2011</b>	9,117,563,649	5,500,222,705

Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas Públicas (Ingresos).

Gobierno del Estado de Zacatecas, Secretaría de Finanzas en <http://finanzas.zacatecas.gob.mx>

Observamos en la tabla anterior, que la aportación a la Educación Básica y Normal oscila entre el 60 y 75% del Ramo 33, lo que nos da cuenta del peso de este Fondo y de la importancia que la educación tiene para los gobiernos de esa época. Sin embargo, es importante señalar que en 1998, cuando se estableció el Ramo e inició el Fondo, se destinaba hasta un 75% a la educación, 13 años después, en el gobierno de Felipe Calderón, la participación del fondo en el Ramo bajó a un 60%, es decir, 15 puntos porcentuales menos. Esto corrobora nuestro planteamiento, donde señalamos que Zedillo y Fox -siguiendo el proceso de descentralización educativa iniciado por Salinas- mantuvieron una política similar, ambos gobiernos implementaron una serie de medidas encausadas a este objetivo, modificando las Relaciones Intergubernamentales y sus diversas dimensiones. Mientras que para Calderón, ni la descentralización, ni las Relaciones Intergubernamentales, mucho menos la educación fueron prioritarios en su política de desarrollo.

A nivel municipal, el Fondo para Infraestructura Social Municipal (Fondo III), que a su vez forma parte del Fondo de Aportaciones del Ramo 33, considera dos rubros para educación, uno de ellos para estímulos a la educación básica y el otro para infraestructura educativa. En la siguiente tabla podemos apreciar las aportaciones a cada uno de estos dos rubros.

**Tabla 5.7****Fondo III. Aportaciones de infraestructura social-municipal: vertiente educación**

<b>Año</b>	<b>Fondo III</b>	<b>Estímulos a la Educación Básica</b>	<b>Infraestructura Educativa/Escuela digna</b>
2001	325,988,076	14,446,972	23,944,460
2002	369,469,416	14,580,777	38,658,213
2003	376,837,493	15,861,725	31,594,438
2004	397,668,244	15,961,298	39,895,575
2005	450,565,621	18,197,010	28,205,525
2006	482,126,118	-----	36,614,181

Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas Públicas (Municipios), Gobierno del Estado de Zacatecas, Secretaría de Finanzas en <http://finanzas.zacatecas.gob.mx>

Estos recursos, son complementarios a los que se establecen en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, entre ambas vertientes se abarca alrededor de un 10% del total del Fondo III, es un recurso que se transfiere directamente a los municipios. Mientras que, el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica es un fondo que centraliza el Gobierno Estatal a través de su representante educativo que es la SEC. Podemos apreciar, al observar las cifras, que la proporción que se canaliza a los municipios es ínfima, por lo que podemos inferir que la financiación intergubernamental educativa mantiene una estructura jerárquica y centralizada por lo que la descentralización de los recursos financieros, dista mucho de ser una realidad.

Desde 1992, y a fin de avanzar en el proceso de descentralización educativa, se dividió al Estado de Zacatecas en regiones educativas. En un primer momento se crearon siete, años después y a fin de hacerlas más operativas se agregaron 5 más y recientemente se creó una treceava región que comprende parte del municipio de Valparaíso, ya que se considera que éste es uno de los municipios más grande y con mayor dispersión poblacional, en el Anexo A, podemos apreciar un mapa del estado de Zacatecas, donde se muestran cada una de las regiones educativas. La aportación de recursos a los municipios se canaliza principalmente a través de estas 13 regiones, las cuales presentan un anteproyecto anual, elaborado según sus necesidades, la Secretaría lo analiza y canalizan el recurso. En la siguiente tabla podemos apreciar los recursos destinados, en diferentes años, a cada una de las regiones.

**Tabla 5.8**

**Gasto Educativo por Región**

<b>Regiones</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Zacatecas</b>	295,637,535	573,576,335	623,745,841
<b>Fresnillo</b>	286,663,841	514,775,759	552,518,791
<b>Jalpa</b>	113,156,551	205,741,488	218,536,810
<b>Tlaltenango</b>	80,366,034	144,694,177	149,703,612
<b>Río Grande</b>	174,080,658	307,353,550	329,244,369
<b>Concepción del Oro</b>	68,387,579	105,934,142	106,396,237
<b>Pinos</b>	121,268,803	220,090,603	237,650,021
<b>Jerez</b>	160,393,389	276,150,362	293,240,874
<b>Loreto</b>	123,195,676	206,128,325	225,094,723
<b>Guadalupe</b>	288,847,584	540,780,483	577,947,349
<b>Sombrerete</b>	131,635,559	228,839,170	240,231,528
<b>Nochistlán</b>	47,712,627	92,260,034	95,449,870
<b>Administración Central</b>	189,272,882	368,068,753	502,608,865
<b>Total</b>	2,080,618,718	3,784,393,181	4,152,368,889

Fuente: Elaboración propia en base a las Cuenta Pública (Educación), Gobierno del Estado de Zacatecas, Secretaría de Finanzas en <http://finanzas.zacatecas.gob.mx>

El tamaño de la población escolar es el principal factor que se toma en cuenta para la asignación de los recursos. Zacatecas es la región con mayor número de centros educativos y además son los más poblados. Mientras que la región de Nochistlán y Concepción del Oro tiene menor población estudiantil, por lo que estas localidades son las que menos recursos reciben; son zonas con un alto índice de emigración hacia los estados colindantes.

**5.2.1. Gasto Educativo por Vertiente**

Después de conocer cuánto se ha destinado a educación en los últimos años, nos preguntamos en qué aspectos de la educación se destinan dichos recursos. La siguiente tabla nos muestra cuál es el destino específico de los recursos educativos y la proporción que se gasta en cada uno de ellos.

**Tabla 5.9**

**Gasto educativo por vertiente**

<b>Años</b>	<b>Total</b>	<b>Servicios Personales</b>	<b>Materiales y suministros</b>	<b>Servicios generales</b>	<b>Ayudas, subsidios y transferencias</b>	<b>Adquisición de bienes muebles e inmuebles/inversión</b>	<b>Obras publicas</b>
1998	2,803,747,190	2,662,309,101	35,247,439	36,475,944	51,474,434	18,240,272	0
2001	3,434,823,859	3,129,234,025	34,153,362	42,313,848	190,789,682	24,195,781	14,137,161
2002	3,829,636,088	3,541,102,275	28,271,262	53,475,279	138,428,574	18,696,262	49,662,436
2003	4,152,368,889	3,793,836,961	30,905,432	73,170,344	170,004,562	46,527,843	37,923,747
2004	4,475,844,240	4,087,164,194	42,666,216	84,549,473	211,111,084	19,433,439	30,919,833
2005	4,789,216,910	4,409,566,927	38,405,623	81,863,499	240,540,511	30,430,700	7,250,000
2006	5,202,061,644	4,806,838,359	38,713,276	55,202,504	269,944,725	13,862,422	17,500,000
2007	5,661,897,893	5,146,356,765	41,581,185	67,878,929	337,481,887	17,805,776	50,793,351
2008	6,109,747,051	5,457,371,763	44,303,097	67,636,643	459,713,308	13,889,683	66,832,557
2009	6,561,064,220	5,785,313,736	46,822,811	78,422,795	620,450,601	30,054,278	0
2010	7,175,703,742	6,103,781,543	55,851,131	133,996,405	841,450,478	40,624,185	0
2011	7,849,299,508	6,636,194,636	66,507,794	63,126,917	1,078,235,649	5,234,512	0

Fuente: Elaboración propia en base a las Cuentas Públicas (Educación) Gobierno del Estado de Zacatecas, Secretaría de Finanzas en <http://finanzas.zacatecas.gob.mx>

Todos los recursos destinados a la educación son etiquetados, pero de estos, los estrictamente etiquetados son los servicios profesionales; es decir, más del 90% son recursos condicionados. En el resto de las áreas se ejercen según las necesidades de las mismas. A continuación, presentamos una tabla similar pero ahora en valores porcentuales reportados por la SEC a través del Portal de Transparencia del Estado de Zacatecas.

**Tabla 5.10**

**Destino del gasto educativo en porcentajes (%)**

<b>Años</b>	<b>1000 Servicios personales</b>	<b>2000 Materiales y suministros</b>	<b>3000 Servicios Generales</b>	<b>4000 Ayudas Sociales</b>	<b>5000 Gasto de Inversión</b>	<b>Total</b>
1999	96	0	3	1	0	100
2000	96	0	2	1	1	100
2001	92	0	2	5	1	100
2002	95	1	0	4	0	100
2003	93	1	1	4	1	100

2004	93	1	1	4	1	100
2005	94	1	1	4	0	100
2006	94	1	1	4	0	100
2007	89	1	1	9	0	100
2008	93	1	1	5	0	100
2009	93	1	1	5	0	100
2010	94	1	1	4	0	100
2011	92	1	1	6	0	100

Fuente: SEC a través del Portal de Transparencia del Estado de Zacatecas, 20 de Marzo del 2013.

Podemos observar, detalladamente, que la mayor parte de los recursos son destinados a los servicios profesionales (sueldos y salarios de los maestros y trabajadores de la educación), ellos abarcan, en la mayoría de los casos, más de 90%, salvo el año 2007. Después del recurso que se destina a servicios profesionales, la vertiente que más recibe es la de ayudas sociales, para el resto la aportación es mínima, peor aún en el caso de la inversión, donde, a partir del gobierno de Amalia García en Zacatecas, no se destinó absolutamente nada.

El gobierno de Amalia, como ya lo mencionamos anteriormente, manifestó públicamente que para su administración era sumamente costoso mantener la educación, ya que se trata de un gasto que año con año tendía a crecer como una bola de nieve. Por lo tanto, y aunque no dicho expresamente por ella, para la inversión en infraestructura educativa estaban otros organismos como Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED) del que depende el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).

Gran parte del gasto educativo está atado al gasto corriente, principalmente en sueldos de docentes y personal administrativo, aunado a que no existen mecanismos de exigencia precisos hacia los maestros, no se da una clara asignación de atribuciones y responsabilidades de los gobiernos federal, estatal y municipal en cuanto a la gestión y el uso de recursos. Además, no existe una cultura fuerte de rendición de cuentas y transparencia (Campos et al, 2010).

### ***5.3. Instrumentos y Mecanismos de Coordinación Intergubernamental***

El presente apartado pretende hacer una descripción de los principales instrumentos y mecanismos de coordinación intergubernamental en el ámbito de la educación básica, haciendo referencia principalmente a los acuerdos y convenios de colaboración, los convenios bilaterales de cooperación entre la federación y el estado, y los programas conjuntos. El convenio más importante que se ha creado, no sólo en el ámbito de la descentralización educativa sino para todo el sistema educativo en general, es el Acuerdo Nacional para Modernización de la Educación Básica en mayo de 1992. Desde entonces a la fecha, el Sistema Educativo Mexicano ha sufrido una serie de transformaciones que exigen un mayor compromiso por parte de cada uno de los estados y una mejor coordinación entre estos y la federación.

### ***5.3.1. Acuerdos y Convenios de Colaboración entre Federación, Estados y Municipios***

Para Arenilla (2009), las RIG se fundamentan en un principio de coordinación administrativa gubernamental, forman parte de los procesos de gestión de las políticas, como medio del esfuerzo o arreglo de armonización, cooperación, compatibilización y negociaciones contratadas, acordadas, pactadas, convenidas y concertadas.

En este sentido la Ley General de Educación en su Artículo 3 señala que el Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley. Por su parte, la *Ley de Educación del Estado de Zacatecas* en sus artículos 3 y 7 hace mención a que es obligación del Estado prestar servicios educativos a través de las instituciones públicas en el marco del federalismo concurrente.

Igualmente, en el Artículo 9 de esta misma Ley, se establece que corresponde a las autoridades educativas federal y estatal, de manera concurrente, las atribuciones siguientes: promover y prestar servicios educativos básicos, medio superior y normalistas; de acuerdo con las necesidades regionales y estatales, determinar y formular planes de estudio; de acuerdo a los lineamientos de la Autoridad Educativa Federal revalidar, otorgar o reiterar reconocimiento de validez e estudio; editar libros y

producir otros materiales distintos a los libros de texto; prestar servicios bibliotecarios; el municipio auxiliará a equipar y mantener el edificio escolar. El Estado podrá convenir, coordinar o unificar actividades educativas a las que se refiere la Ley; mantendrá siempre el control de las facultades no reservadas a la Federación.

En la década de los años 80s, con el objetivo de formalizar y dar certeza jurídica a las relaciones intergubernamentales de los programas de desarrollo de los estados, se establece el Convenio Único de Coordinación (CUC), a partir del cual surgen una serie de convenios que exigen una mayor coordinación intergubernamental, los más comunes son de adhesión, financiamiento, coordinación y colaboración administrativa, prestación de servicios públicos, operación de programas descentralizados, operación y ejecución de obras públicas, gestión de programas de desarrollo social e intercambio de información, etc. Los más importantes que se han firmado entre la federación y los estados son los convenios de coordinación fiscal intergubernamental, donde cada Estado debe firmar un Convenio de Adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previamente aprobado por las Legislatura de cada entidad; para participar en la administración de los ingresos federales se debe firmar un convenio de colaboración administrativa.

En educación, el 20 de Febrero de 1985, el Gobierno Federal, por conducto de la SEP y el Gobierno del Estado de Zacatecas, firmaron un acuerdo de coordinación, en el cual se determina, todo lo que es necesario para llevar a cabo una mejor prestación del servicio educativo en forma coordinada, con los que presta el Sistema Estatal de Educación. En la actualidad y basándose en los acuerdos de coordinación ya existentes, la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), se plantea establecer acuerdos y convenios con autoridades educativas de los tres niveles de gobierno, instituciones formadoras de docentes de educación superior, así como con organismos de instituciones que coadyuven en el diseño, desarrollo e implantación de programas para la formación continua y la superación de los profesionales de la educación.

La mayoría de los acuerdos o convenios de colaboración entre la Federación y los estados, son de suscripción generalizada, es decir los suscribe la Federación, sino con todos, sí con la mayoría de ellos, lo que nos da cuenta de la excesiva centralización de la política educativa: la Federación no atiende las necesidades específicas de cada entidad

y pone a todas en una misma canasta. Los acuerdos y convenios de coordinación más importantes, que actualmente existen entre la Federación, estados y municipios, y que han servido como marco de referencia para los acuerdos y convenios específicos que ha firmado el Gobierno del Estado de Zacatecas con la Federación son:

1. Ley de Coordinación Fiscal
2. Génesis de Descentralización Educativa
3. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
4. Ley General de Bienes Nacionales
5. Convenio Marco de Coordinación para el Desarrollo de los Programas
6. Decreto por el que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, para lo cual se establece un comité consultivo para la descentralización educativa.
7. Convenio de Coordinación que suscriben la Autoridad Educativa Federal y las Autoridades Educativas de los Estados de la República para establecer las bases conforme a las cuales funcionará el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU).
8. Acuerdo número 470 por el que se emiten las reglas de operación del “Programa Deporte”.

De estos acuerdos el más importante, por su impacto y trascendencia dentro del proceso de descentralización administrativa, particularmente en el ámbito educativo, es el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Del Programa Sectorial de Educación 2007-2012 se desprenden y ratifican algunos acuerdos, en los que participan la Secretaría de Educación Pública conjuntamente con la Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas y el resto de las entidades federativas. Cabe aclarar que todos los acuerdos que a continuación se mencionan son promovidos por la Federación, a través de su representante que es la Secretaría de Educación Pública y en los cuales, los estados se comprometen a participar y son los siguientes:

Acuerdo 181, en él se establecen el plan y los programas de estudio para la educación primaria de todo el país, se implementó siendo entonces Secretario de Educación

Ernesto Zedillo Ponce de León (1993); Acuerdo 304, coordinado para la actualización del plan y los programas de estudio de la materia de español, siendo Secretario de Educación Reyes Tamez Guerra (2001); Acuerdo 338, promovido siendo todavía Secretario de Educación Reyes Tamez, mediante este acuerdo se establece para la educación superior, la integración del Consejo Consultivo de Certificación Profesional (2008); el Acuerdo 384 tiene como líneas de acción el mejoramiento del plan y los programas de estudio para avanzar hacia la articulación de la educación básica y mejorar los modelos de gestión escolar y del sistema para apoyar los procesos de planeación, evaluación y acreditación. En este Acuerdo, especialmente, se revisará el Acuerdo 200 sobre la evaluación del aprendizaje y se implantará el servicio de asesoría académica a las escuelas para fortalecer el trabajo de asesoría técnico-pedagógica y supervisión escolar (2006); Acuerdo 438, mediante éste se establece el plan y los programas de estudio de educación cívica y ética, siendo ahora Secretaria de Educación Josefina Eugenia Vázquez Mota (2009); Acuerdo 494, en el que se establecen el plan y los programas de estudio para 1° y 6° grado, siendo ya Secretario de Educación Alonso José Ricardo Lujambio Irazábal (2009); Acuerdo 540, es por el que se actualizan las líneas generales del Acuerdo 181 y varias de sus temáticas (2010); Acuerdo 592, éste se basa en el Artículo Primero, en el que se establece que la articulación de la educación básica, que comprende los niveles de preescolar, primaria y secundaria, determina un trayecto formativo, organizado en un plan y los programas de estudio correspondientes, congruentes con el criterio, los fines y los propósitos de la educación aplicable a todo el sistema educativo nacional, siendo aún Secretario de Educación Alonso José Ricardo Lujambio Irazábal (2011).

Además de los anteriores acuerdos, también está la Alianza por la Calidad Educativa (ACE), que fue suscrita en Mayo del 2008 por el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), siendo en ese entonces Secretaria de Educación Josefina Eugenia Vázquez Mota. En esta Alianza se establece la necesidad de impulsar la reforma de los enfoques, asignaturas, y contenidos de la educación básica, con la finalidad de dar cumplimiento a los propósitos formativos en el perfil de egresos de la misma. También se crea el Acuerdo para la Evaluación Universal de Docentes y Directivos en Servicio de la Educación Básica, en el marco de la Alianza por la Calidad Educativa, en el eje “evaluar para mejorar”, donde se enfatiza la importancia de la evaluación de los docentes. La evaluación se llevará a cabo el

segundo y tercer fin de semana de cada mes de Junio. Tanto en el Acuerdo para la Evaluación, como en la Alianza, sólo participan la SEP y el SNTE, e indirectamente las secretarías de educación de las entidades federativas.

La mayoría de estos Acuerdos giran en torno a los ajustes o modificaciones a los planes de estudio y su implementación. En ellos las entidades federativas se comprometen a hacer lo correspondiente. Dichos acuerdos abonan poco al proceso de descentralización educativa; sin embargo, en términos de mejorar las relaciones intergubernamentales y hacer más fluidas las decisiones que se toman sobre la política educativa, significan un gran avance, ya que exigen una mejor y mayor coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Con respecto a los convenios celebrados entre la Federación y el Estado de Zacatecas, estos son un útil instrumento de cooperación intergubernamental cuya práctica se observa en el funcionamiento de las diversas administraciones en los distintos periodos de tiempo (Fernández y Ramos, 2010). Los más importantes son los siguientes: Convenio de Coordinación celebrado por el Gobierno Federal por conducto de la SEP y por el Gobierno del Estado de Zacatecas a través de la SEC; Convenio Marco de Cooperación Académica celebrado por el Gobierno Federal a través de la SEP y la escuela Normal Manuel Ávila Camacho; Convenio de Apoyo Financiero celebrado entre el Gobierno Federal por conducto de la SEP y el Gobierno del Estado por conducto de la SEC, este convenio busca establecer las bases conforme a las cuales, la SEP apoya financieramente, con recursos públicos federales extraordinarios no regularizables, al Gobierno del Estado, para que los destine al resarcimiento de los daños ocasionados por los siniestros; Convenio Específico de Coordinación celebrado entre el Poder Ejecutivo Federal por conducto del Consejo Nacional de Fomento Educativo y la Secretaría de Educación y Cultura; Convenio para la Certificación de Asesores del Programa de Inglés en Educación Básica; Convenio Marco entre el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), el Gobierno del Estado y la Secretaría de Educación de Zacatecas. El objetivo de este convenio es establecer la coordinación entre las instancias mencionadas para la ejecución de los trabajos del programa “Mejores escuelas”.

Gran parte de estos convenios -a diferencia de la mayoría de los acuerdos que giran en torno al mejoramiento e implementación de planes y programas- abordan algún tipo de capacitación, el financiamiento de un proyecto o la colaboración para algún programa. No existen convenios multilaterales, ya que la ley misma en su Artículo 116 impide cualquier tipo de convenio entre los estados, limitando así el avance a relaciones intergubernamentales de carácter horizontal. Los convenios y los acuerdos entre la federación y el estado de Zacatecas, por sus características no significan un gran avance en la descentralización educativa, pero sí mejoran la coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Los convenios más constantes y recurrentes son suscritos entre la Secretaría de Educación del Estado y los ayuntamientos municipales, y no son de suscripción generalizada ya que por lo general se establecen para resarcir un daño o cubrir una necesidad específica en un momento determinado, lo cual es positivo para la relación estado-municipios y para el avance hacia la descentralización. Por ejemplo, están los siguientes convenios: el que se firmó con el Gobierno del municipio de Apozol para disminuir el rezago educativo de ese momento; con el Ayuntamiento de Tlaltenango, para el equipamiento de una cocina económica de una escuela de la comunidad; con Ojocaliente, para la construcción de las oficinas de la supervisión técnica; con Villa Hidalgo, para la adquisición de un camión, etc.

Por parte de los ayuntamientos hacia los centros escolares también se han signado algunos convenios, uno de los más exitosos fue firmado a finales de la década pasada, en éste participaron los municipios más grandes del estado. El programa consistió en la instalación de un domo en cada una de las escuelas, éstas pusieron la mitad del recurso financiero (recaudado con las cuotas de padres de familia, kermeses, rifas, etc.) y el Ayuntamiento la otra mitad.

En el gobierno de Amalia García Medina (2004-2010), gracias a su capacidad de gestión, sus buenas relaciones y su disposición, y a pesar de ser de un partido opositor (PRD) al del Gobierno Federal (PAN), logró signar una serie de acuerdos y convenios con la Federación para resarcir una serie de problemas financieros que no permitían el avance de la educación en Zacatecas. Uno de los más importantes, por su monto, y aunque no corresponde a la educación básica, fue la negociación de la deuda de la

Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ) con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

### ***5.3.2. Programas Conjuntos***

El funcionamiento de programas y políticas, como productos institucionalizados del sistema político, requiere de diversidad de organismos y de la distribución sobre una base territorial de diferentes competencias y rangos de actuación que son los que nos marcan o muestran la verdadera estructura de las relaciones intergubernamentales. Por lo que, la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, en el caso de los programas educativos, es cotidiana y constante, sustentada en el Acuerdo Marco de Coordinación para el Desarrollo de Programas. Para Fernández y Ramos (2010) los planes y programas de cooperación conjunta son una técnica de cooperación multilateral, sumamente útiles como instrumentos de gestión y operación de proyectos, particularmente en el ámbito de competencias concurrentes.

En el Sistema Educativo Nacional existen infinidad de programas, todos ellos implementados desde la Secretaría de Educación Pública y ejecutados de manera conjunta con el Gobierno Estatal, a través de su representante que es la SEC (Secretaría de Educación y Cultura). La mayoría de estos programas cuentan con un representante de la SEP en el estado, a parte del representante de la instancia ejecutora del programa, que es nombrado por la Secretaría de Educación de la entidad.

Los programas que a continuación se mencionan, han sido diseñados y financiados, en su mayoría, por la Secretaría de Educación Pública (Gobierno Federal) -salvo en algunos casos como el Programa Escuelas de Calidad (PEC), donde se suscribió un convenio de colaboración financiera entre Zacatecas y la Federación a través de sus representantes educativos- e implementados, conjuntamente, entre los dos o, en algunos casos, los tres niveles de gobierno. La aportación económica estatal, si es que la hay, es mínima y por lo general ha dependido de la buena voluntad de los gobiernos locales.

La coordinación entre la SEP y el Gobierno del Estado, para llevar a cabo la operación de cada uno de los programas, se sustenta en el “Convenio Marco de Coordinación para el Desarrollo de los Programas”. De este Convenio Marco se deriva un convenio específico para la implementación y operación de cada uno de los programas. El

objetivo de estos convenios es unir experiencias, esfuerzos y recursos de los tres niveles de gobierno, lo que significa un avance en la vida democrática del país. En términos de coordinación administrativa, estos programas constituyen un gran avance, no obstante en el ámbito de la descentralización económica se observa aún mucho control de recursos por parte de la federación.

La principal limitante que presentan estos programas, aparte de que la financiación es competencia federal, es su estructura administrativa -a pesar de que ésta ha tenido un mayor avance en su coordinación intergubernamental-, pues en aras de la descentralización educativa, se ha creado una administración doble: federal y estatal, lo que ralentiza la operatividad de los programas. Por otro lado, al analizar la estructura de mando de estos programas y su funcionamiento, podemos apreciar que la participación de los estados y, en su caso, de los municipios, es fundamental para la operación del programa. Para las demás etapas, estos últimos quedan, prácticamente, excluidos; el diseño y la evaluación de planes y programas educativos los centraliza la federación, por lo que la preponderancia y peso de éste en estas fases de la política, y en particular en estos programas, es sumamente grande, y por lo tanto, es el actor principal en el desarrollo de los mismos. Por otro lado, al ser las instancias locales las ejecutoras directas de los programas, son ellas quienes dan la cara a los ciudadanos, situación que las coloca en una posición política privilegiada, lo cual puede devenir en un mayor rendimiento político para ellas.

A continuación hacemos una breve descripción de los programas más importantes para la educación básica que se operan en el estado, cabe aclarar que no existe en el sistema educativo zacatecano ningún programa promovido e implementado por el Gobierno Estatal, absolutamente todos son diseñados e implementados desde la Federación. El objetivo de presentar estos programas es mostrar cómo, para éstos, la financiación federal es fundamental y que todos, de una u otra forma, mantienen una estructura de mando jerárquica y doble (una estatal y otra federal). Todo lo anterior redundará en una excesiva centralización -por parte de la federación- de la política educativa.

#### *Programa Escuelas de Calidad*

Con este programa, se busca generar mecanismos de coordinación y articulación institucional a nivel federal, estatal y municipal que promuevan y financien proyectos

de innovación, con el objetivo de fortalecer la capacidad de gestión de las escuelas beneficiadas. Es por eso que, en la financiación del programa participan tanto el Gobierno Federal como el Estatal, se impulsan mecanismos de comunicación inter e intra-institucional, intergubernamental, así como con instituciones privadas y de la sociedad civil, con la finalidad de fortalecer la cooperación, el diálogo y la articulación de acciones que favorezcan la mejora de la gestión educativa en las escuelas.

La SEP, mediante el Fideicomiso Fondo Nacional para las Escuelas de Calidad (FNEC), transfiere a las entidades federativas, a través de sus respectivos fideicomisos estatales, los recursos correspondientes, en la proporción que represente su población de 4 a 14 años de edad respecto al total nacional, de conformidad a la información vigente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Es decir, el gobierno de cada entidad federativa deberá constituir un Fideicomiso Estatal o en su caso, crear una subcuenta en alguno de los fideicomisos existentes para la educación básica, con el propósito de administrar los recursos de este programa y garantizar su uso eficaz y transparente. Dicho Fideicomiso será supervisado por el Consejo Estatal de Participación Social (CEPS).

A continuación se muestran los recursos aportados al programa en los últimos años.

**Tabla 5.11**

**Distribución de Recursos del Programa Escuelas de Calidad**

<b>Año</b>	<b>Población de 5 a 14 años</b>	<b>%</b>	<b>Aportación Estatal (Zacatecas)</b>	<b>Aportación Federal (Zacatecas)</b>	<b>Aportación Nacional (Todas las entidades)</b>
2001	336,192	1.51	*1,656,339.00	4,969,017.00	329,000,000.00
2002	336,192	1.51	5,678,876.00	17,036,630.47	1,128,000,000.00
2003	335,608	1.53	5,987,954.10	17,963,862.31	1,175,000,000.00
2004	335,608	1.53	6,097,762.67	18,293,288.00	1,195,639,722.00
2005	368,358	1.52	5,951,420.00	17,854,260.00	1,174,315,998.00
2006	368,358	1.52	5,951,419.00	17,854,257.00	1,174,315,998.00
2010	335,051	1.42	5,776,660.00	17,329,980.00	1,224,190,872.00
2012			5,999,157	17,997,771.00	1,250,319,999.00

Fuente: Reglas de operación del PEC, SEP.

\*Se infirió en base a la aportación federal (3 a 1).

Por cada peso que aporta el Gobierno del Estado a su fideicomiso estatal, la SEP aporta 3 pesos al mismo (es decir, en una relación de 3 a 1), teniendo como límite lo que determinen las reglas de operación vigentes por cada ciclo escolar.

En el siguiente cuadro podemos apreciar cómo se coordinan el Gobierno Federal y el Gobierno Estatal para asignación del recurso, que se realiza en dos etapas.

### Cuadro 5.1

#### Aportación de Recursos (PEC)

Gobierno Federal	Gobierno Estatal
Aportación del 50% del monto asignado a la entidad para la constitución del Fideicomiso.	Aportación del 50% de los recursos que destinará la entidad al programa, para la constitución del Fideicomiso.
El 50% al cumplir la entidad la condición que se describe a la derecha.	La entidad notifica a las escuelas seleccionadas y deposita el 50% restante de su aportación al programa.

Fuente: Elaboración propia portal SEP en <http://www.sep.gob.mx>

En el siguiente cuadro podemos apreciar quiénes y cómo participan en el diseño e implementación del programa.

### Cuadro 5.2

#### Funciones de los participantes en el PEC

Participantes	Funciones
Secretaría de Educación Pública (SEP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Definir las reglas de operación del Programa de Escuelas de Calidad y los criterios generales a los que se sujetará el desarrollo del Programa en las entidades.</li> <li>-Diseñar un programa integral y permanente de capacitación para los supervisores, directores y personal técnico involucrado.</li> <li>-Diseñar y aplicar, al inicio y fin de cada ciclo escolar, los instrumentos de evaluación del aprovechamiento escolar para los centros escolares participantes.</li> <li>-Establecer los lineamientos generales para el seguimiento del programa por parte de los Consejos Estatales de Participación Social.</li> <li>-Entregar los resultados de la evaluación de los Consejos Estatales de Participación Social y las autoridades educativas estatales.</li> </ul>
Autoridad Educativa de la Entidad Federativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Diseñar la estrategia de implantación y operación del programa y proponerla al Consejo Estatal de Participación Social.</li> <li>-Designar a la unidad institucional responsable del programa en la entidad.</li> <li>-Constituir el Fideicomiso o mecanismo financiero estatal para el programa escuelas de calidad.</li> <li>-Constituir y/o convocar al Consejo Estatal de Participación Social.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Promover la constitución y/o la convocatoria de los Consejos Municipales y Escolares de participación social.</li> <li>-Elaborar los criterios específicos de asignación de recursos y proponerlos al Consejo Estatal de participación social.</li> <li>-Llevar a cabo el programa de capacitación a personal técnico, supervisores y directores escolares en el marco del Programa Nacional de Actualización Permanente (PRONAP).</li> <li>-Constituir un equipo técnico o los que la comunidad requiera para asesorar y dar seguimiento a los proyectos escolares.</li> <li>-Integrar el Comité Dictaminador para evaluar los proyectos escolares y el programa anual del trabajo de las escuelas inscritas en el proceso de selección.</li> <li>-Asignar los recursos a las escuelas cuyos proyectos hayan sido seleccionados.</li> <li>-Entregar los resultados de la evaluación del aprendizaje a las escuelas participantes.</li> <li>-Diseñar y operar acciones de difusión y orientación del Programa de Escuelas de Calidad dirigidas a la sociedad en general, padres de familia, maestros y alumnos.</li> <li>- Supervisar, en todo momento, el uso correcto de los recursos asignados a las escuelas.</li> </ul>
Representante de la SEP en el Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Apoyar a la autoridad educativa estatal para el buen funcionamiento del programa.</li> <li>-Supervisar la correcta operación del Programa en la entidad.</li> </ul>
Consejo Estatal de Participación Social (CEPS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Analizar y aprobar la estrategia de implantación y operación del PEC en la entidad, los criterios de asignación de recursos a las escuelas y dar seguimiento al desarrollo del programa.</li> <li>-Promover la participación de los consejos municipales y escolares de participación social en el programa.</li> <li>-Seleccionar las escuelas de educación primaria que participaron en el programa conforme a los criterios establecidos por la SEP y la autoridad educativa estatal.</li> <li>-Difundir y entregar a las escuelas seleccionadas las reglas técnicas para la construcción de infraestructura educativa y las disposiciones fiscales relativas al uso de los recursos entregados.</li> <li>-Establecer el marco general para la firma del convenio de desempeño que establecerá cada escuela con la instancia estatal responsable del programa.</li> <li>-Conocer, analizar y opinar respecto a los resultados de la evaluación externa.</li> <li>-Resolver cualquier controversia respecto a la implementación del PEC en la entidad.</li> </ul>
Equipo Técnico Estatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Capacitar al personal directivo y docente para la elaboración y desarrollo de su proyecto escolar.</li> <li>-Asesorar a las escuelas en los proyectos escolares.</li> <li>-Participar, de acuerdo con lo dispuesto por la autoridad estatal, en la dictaminación de los proyectos escolares y programas anuales de trabajo de las escuelas que participan en el proceso de selección.</li> <li>-Dar seguimiento al desarrollo de los proyectos escolares</li> </ul>
Consejo Municipal de Participación Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Promover el ingreso al programa de las escuelas ubicadas en el municipio.</li> <li>-Gestionar recursos adicionales provenientes del Ayuntamiento, de la iniciativa privada y de organismos sociales para las escuelas de su municipio.</li> <li>-Velar por el buen funcionamiento del programa en sus escuelas</li> </ul>
Supervisores Escolares	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Invitar a las escuelas de su zona a participar el programa.</li> <li>-Participar en la capacitación ofrecida por el equipo técnico estatal para el desarrollo del</li> </ul>

	<p>programa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Asesorar a las escuelas de sus zonas para la elaboración de proyecto escolar.</li> <li>-Difundir, en su zona, las experiencias de las escuelas participantes.</li> <li>-Estimular a otras escuelas a participar en años subsiguientes.</li> </ul>
Consejo Escolar de Participación Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Elaborar el proyecto escolar, bajo la coordinación del director de la escuela.</li> <li>-Supervisar los recursos asignados para su proyecto escolar y llevar el control del uso de los recursos.</li> <li>-Apoyar el Consejo Municipal de Participación Social en la obtención de recursos adicionales, municipales, privados y sociales.</li> <li>-Firmar los convenios de desempeño y velar por el cumplimiento de las metas del proyecto escolar.</li> </ul>
Directores	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Participar en la capacitación ofrecida por el equipo técnico estatal para el desarrollo del programa.</li> <li>-Inscribir a la escuela en el programa.</li> <li>-Organizar y coordinar las actividades que realizará la comunidad escolar para elaborar el proyecto escolar y el programa anual de trabajo, involucrando al Consejo Escolar de Participación Social.</li> <li>-Presentar la solicitud de apoyo al Proyecto Escolar ante el Consejo Estatal de Participación Social.</li> <li>-Organizar y Coordinar las actividades académicas y administrativas que realizará la comunidad escolar para alcanzar las metas colectivas propuestas.</li> <li>-Comprobar el uso de los recursos.</li> </ul>

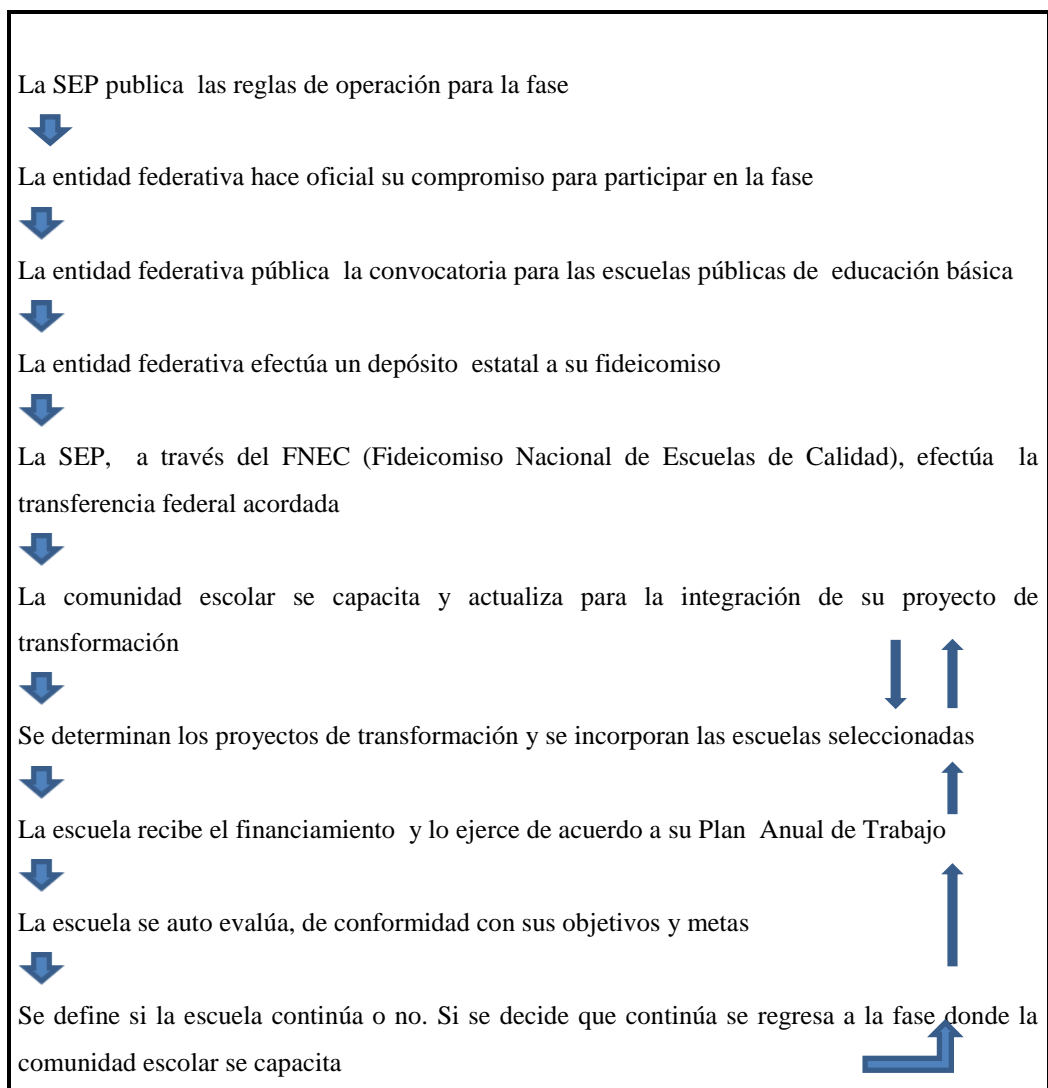
Fuente: Reglas de operación del PEC, página web de la SEP.

Es importante señalar que la mayoría de los programas aquí mencionados siguen por lo general este mismo patrón de implementación, salvo por los Consejos de Participación Social, cuya participación sólo se requiere en algunos programas.

En el siguiente cuadro podemos apreciar el funcionamiento general del programa.

### Cuadro 5.3

#### Funcionamiento del PEC



Fuente: Elaboración propia portal SEP en <http://www.sep.gob.mx>

#### Programa Escuela Segura

Este programa es definido y elaborado por la Coordinación Nacional del Programa Escuela Segura, su ejecución está a cargo de la misma. Mientras que la evaluación se realiza por la Coordinación Estatal Escuela Segura en conjunto con la Coordinación Nacional.

La coordinación entre la Federación y el estado, para la operación del programa, es permanente, la primera aporta los lineamientos y los recursos, así como los cronogramas de seguimiento a nivel nacional, mientras que la Coordinación Estatal se informa, analiza, adecua y aplica dichos lineamientos en el ámbito local; posterior a

ello, entre ambas instancias se lleva a cabo la evaluación. La totalidad de los recursos los aporta la Federación, en el año 2012 se destinaron a este Programa 6 millones 622 mil 595 pesos mexicanos.

A nivel nacional, la coordinación del programa depende de la SEP, en el caso de la entidad, el Programa depende del Departamento de Programas de Desarrollo, que a su vez depende de la Dirección de Formación Docente, que se encuentra dentro de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la SEC.

### *Programa de Tiempo Completo*

El programa se define desde la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE) de la Secretaría de Educación Pública. La DGDGIE publica las reglas de operación del programa. En el estado, el programa lo ejecuta la Coordinación Estatal y los resultados del mismo los evalúa la Subsecretaría de Educación Básica y Normal.

La Federación determina los lineamientos de operación y aporta la totalidad de los recursos, el estado opera el programa bajo estos lineamientos y reglas de operación y hace la comprobación de los mismos a aquella, observando las diferentes leyes y reglamentos en materia de recursos públicos. Además, supervisa la operación de todas y cada una de las escuelas que participan en el Programa. En el ciclo escolar 2012-2013, el presupuesto anual aprobado para este programa fue de 139 millones 799 mil 672 pesos. Del total de estos recursos, el 45% se destinó al pago de directivos y docentes, y el resto a la compra de materiales y equipo para que las escuelas aborden las seis líneas de trabajo que se marcan en las reglas de operación.

El estado, por su parte, proporciona los recursos humanos para la operatividad, la comprobación de los recursos, la entrega de los materiales y la supervisión de la operación del programa, en los diferentes centros de trabajo. El monto que la Secretaría de Educación del estado aporta, no es cuantificable, los municipios no aportan directamente en la operatividad del programa; sin embargo, algunos apoyan a escuelas con diferentes recursos, lo cual tampoco ha sido cuantificado.

La cadena de mando para el funcionamiento del Programa es la siguiente:

#### Cuadro 5.4

##### Cadena de mando Programa de Escuelas de Tiempo Completo

La Coordinación Nacional del Programa de Escuelas de Tiempo completo determina las reglas de operación y los lineamientos del programa.



En el estado existe un Comité Técnico que preside el Secretario de Educación del Estado de Zacatecas y en el cual también participan las secciones 34 y 58 del SNTE y la presidencia del Comité de Padres de Familia del estado.



La Coordinación Estatal de éste programa, reporta a la Dirección de Educación Básica Federalizada, que a su vez informa a la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, la cual observa las consideraciones del Comité Técnico.

Fuente: Elaboración propia portal SEP en <http://www.sep.gob.mx>

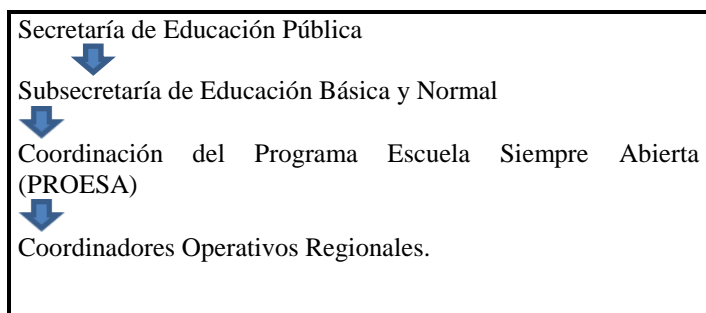
#### Programa Escuela Siempre Abierta

Este Programa lo define la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE), lo elabora la SEP y lo ejecuta la SEC, a través de la Coordinación Estatal de Escuela Siempre Abierta. Por la parte estatal, lo evalúa la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, en conjunto con la Coordinación de “Escuela Siempre Abierta”; a nivel federal corresponde su evaluación a la Plataforma de Registro de Avance Financiero y Fiscal de Programas y Proyectos (PRAFFIPP), dependiente de la DGDGIE, perteneciente a la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP.

En las reglas de operación y anexos técnicos del programa se estipula la coordinación entre la instancia federal y la estatal para la ejecución del Programa. La totalidad del recurso económico lo aporta la Federación, en el 2012 se destinaron 12 millones 886 mil 760 pesos, los cuales se distribuyeron a los departamentos de servicios regionales, de acuerdo al universo de atención y número de escuelas validadas. El estado y los municipios no aportan recursos económicos a este Programa.

La cadena de mando para la ejecución del programa es la siguiente:

**Cuadro 5.5**  
**Programa Escuela Siempre Abierta**



Fuente: Elaboración propia portal SEP en <http://www.sep.gob.mx>

### *Programa para la Mejora del Logro Educativo*

Es un programa federal que pertenece a la Dirección General de Gestión e Innovación Educativa (DGGIE), la cual define y elabora las reglas de operación, componentes y documentos normativos. Se ejecuta a través de un nodo nacional, que se conforma por la Coordinación de Fortalecimiento para el Logro Educativo, los nodos estatales, los regionales y los escolares. La evaluación está a cargo de ENLACE y en base a los análisis estatales y regionales que realiza cada entidad, de acuerdo a sus propios factores de desempeño.

Por parte de la Federación, la Comisión Nacional de Fortalecimiento Educativo (CNFLE) cuenta con asesores externos en cada una de las entidades, que son los enlaces para las actividades de todos los componentes y líneas de acción de la estrategia. En el estado, el nodo que se ubica en la Instancia Estatal de Capacitación es el encargado de operar la estrategia, realizando una planeación conjunta con los nodos regionales para incidir con los escolares, algunos de los cuales fungen como centros de capacitación regional.

Jerárquicamente, la CNFLE de la Dirección General de Gestión e Innovación Educativa, emite las acciones a seguir en cada uno de los componentes y líneas de acción de la Estrategia Integral para la mejora del logro educativo (EIMLE). Las actividades se emiten de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, la cual da instrucciones a la Dirección de Formación Docente y Desarrollo Educativo, quien, a su vez, dirige instrucciones a la Instancia Estatal de Capacitación para que los nodos estatales y regionales, den seguimiento a las escuelas focalizadas, que son las instituciones donde debe incidir toda la estrategia operativa del programa. Igual que en

la mayoría de los programas, la totalidad del recurso económico lo aporta la Federación, en el 2012 se destinaron 6 millones 448 mil 204 pesos.

*Programa de Fortalecimiento de Educación Especial y de la Integración educativa*

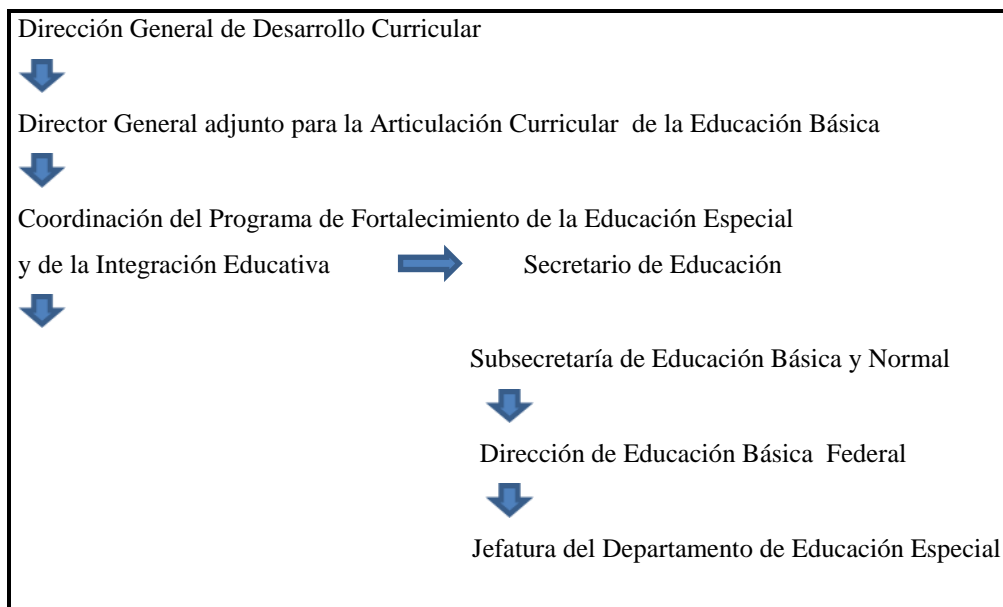
La definición de este programa depende de las reglas de operación de cada año lectivo, que se publican en el Diario Oficial de la Federación, para el año que corre corresponde el Acuerdo 684 publicado el día 25 de febrero del 2013. En dichas reglas se puntualizan los objetivos del mismo bajo los siguientes rubros: Profesionalización docente, Actividades académicas, Apoyos específicos, Participación social y Gastos de operación.

La ejecución del Programa, a nivel estatal, se planifica a través del Programa Operativo Anual, por parte de la Jefa del Departamento y el equipo de asesores, los que a su vez llevan a cabo la evaluación del mismo por medio de las visitas de acompañamiento y evaluación a las 19 zonas educativas del Nivel de Educación Especial. La Federación y el estado se coordinan a través de la convocatoria a reuniones nacionales con la Coordinadora Nacional del Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y su equipo de asesores. Se envían los Programas Anuales de Trabajo de Discapacidad y Aptitudes Sobresalientes, se hace la revisión y actualización del mismo en base a las observaciones de nivel nacional y el seguimiento se da a través de los informes trimestrales de Discapacidad y Aptitudes Sobresalientes. La totalidad del recurso económico lo aporta la Federación, en el 2012 se destinaron 2 millones 923 mil 410 pesos.

La cadena de mando que se sigue para el programa es la siguiente:

### Cuadro 5.6

#### Programa de Fortalecimiento de Educación Especial y de la Integración Educativa



Fuente: Elaboración propia portal SEP en <http://www.sep.gob.mx>

El programa se construyó conjuntamente entre la SEP y la oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para personas con Discapacidad, de la Presidencia de la República. Para su elaboración se contó con la participación de los responsables de la Educación Especial y personal de Educación Básica de todas las entidades federativas, y con representantes de distintas instancias de la SEP entre las que se encuentran los responsables de la formación inicial y formación indígena; de la actualización de maestros de educación especial y regular; del diseño de programas de estudio; del diseño y elaboración de materiales educativos; de la acreditación y certificación en educación básica y de planeación estadística. Asimismo, se contó con la participación de los representantes de organizaciones de la sociedad civil que trabajan para y con personas discapacitadas.

#### Programa Habilidades Digitales para Todos

El Programa es definido, elaborado, ejecutado y evaluado por la SEP a través de la Subsecretaría de Educación Básica, quien a su vez instruye a la Dirección General de Materiales e Informática Educativa (DGMIE) para darle seguimiento y operatividad en los estados. Por lo tanto, la coordinación entre la Federación y el estado, para la ejecución del Programa, se hace a través de la DGMIE y la Coordinación de Educación

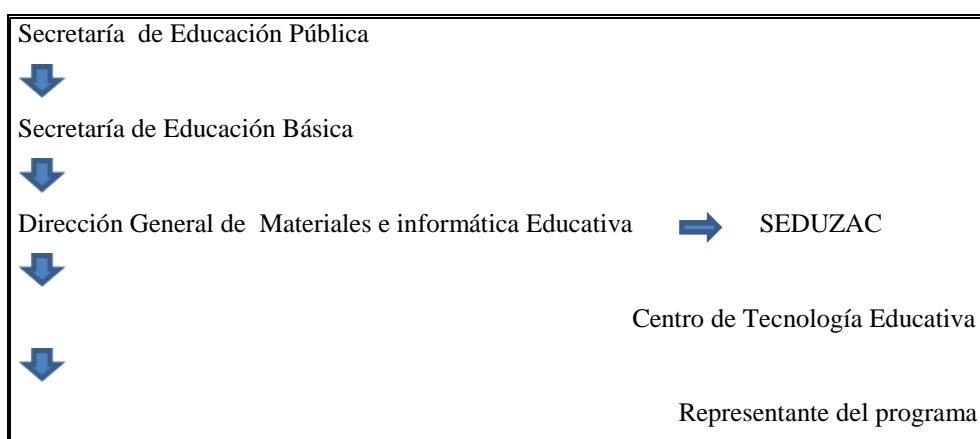
a distancia (CoED) en el estado. Esta última representada por el Centro de Tecnologías Educativas (CETE) de la Secretaría de Educación de Zacatecas.

Los recursos utilizados en el programa provienen, en su totalidad, de la Federación, se realizó una inversión inicial que consistió en el equipamiento total de las aulas telemáticas que se solicitaron, la cual ascendió a 250 mil pesos por aula, con un total de 61 aulas equipadas, lo que nos da un costo total de 15 millones 250 mil pesos.

Para la operación del programa se establece la siguiente estructura de mando:

**Cuadro 5.7**

**Programa Habilidades Digitales para Todos**



Fuente: Elaboración propia portal SEP en <http://www.sep.gob.mx>

*Programa de Enciclo-media*

El Programa de Enciclo-media es definido, elaborado, ejecutado y evaluado por la SEP, a través de la Subsecretaría de Educación Básica, quien a su vez instruye a la Dirección General de Materiales e Informática Educativa para darle seguimiento y operatividad en los estados. La coordinación entre la Federación y el estado, para implementar y ejecutar el programa, se hace a través de la DGMIE y la Coordinación de Educación a Distancia en la entidad, esta última representada por el Centro de Tecnologías Educativas de la Secretaría de Educación en Zacatecas.

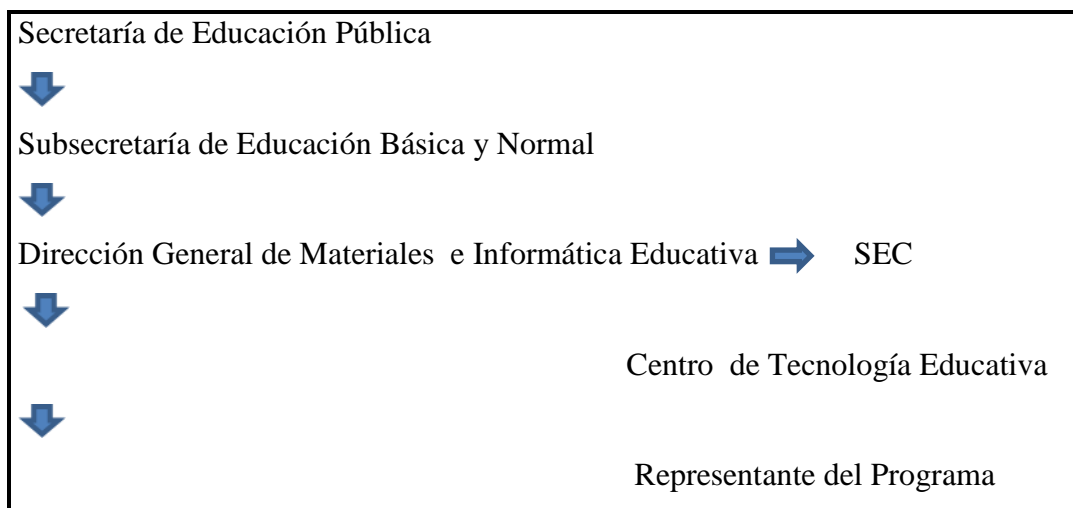
El programa consistió en el equipamiento total de las aulas enciclo-media con un costo de 35 mil pesos por cada aula enciclo-media. Durante el periodo de vigencia del programa fueron equipadas 3,297 aulas, de la siguiente manera: Etapa piloto, 317;

Intermedia, 500, y Ampliación 2,480; esto generó una aportación aproximada de 115 millones 395 mil pesos en total, lo cual fue aportado por la Federación.

La cadena de mando que se implementó para la operación del programa fue la siguiente:

**Cuadro 5.8**

**Programa de Enciclo-media**



Fuente: Elaboración propia portal SEP en <http://www.sep.gob.mx>

*Programa Nacional de Lectura*

Este Programa lo define y elabora la Dirección de Materiales Educativos, mientras que el Equipo Técnico Estatal lo ejecuta y evalúa. La Federación y el estado se coordinan a través del Programa Estatal que depende de la Instancia Estatal de Capacitación, basándose en las reglas de operación, mediante la plataforma del SISPRO (Sistema Automatizado en línea) e informes trimestrales técnicos y financieros, así como en el Programa Estatal de Lectura. A nivel nacional la Coordinación del Programa depende de la SEP; en el caso de la entidad el programa depende de la Instancia Estatal de Capacitación, que a su vez depende de la Dirección de Formación Docente, que se encuentra dentro de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la Secretaría de Educación del Estado. La totalidad del recurso económico lo aporta la Federación, en el 2012 sólo se destinaron 100 mil pesos.

Los recursos financieros que se brindan para este programa son complementarios al presupuesto regular que destinan las Autoridades Educativas Estatales (AEE) para el fortalecimiento de las escuelas de educación básica y, en ningún caso sustituirán a los

recursos regulares que la AEE decida destinar para la operación del PNL en la entidad. La Federación destinará los recursos para ser transferidos a las entidades a través del programa presupuestario S128 “Programa Nacional de Lectura”, conforme al presupuesto autorizado. No se podrán utilizar los recursos financieros asignados a los beneficiarios para el pago de prestaciones de carácter económico, compensaciones, sueldos o sobresueldos de los directivos, docentes o empleados que laboren en la SEP, en las Secretarías de Educación Estatal u otros usos.

Para que una entidad tenga acceso a los recursos del PNL y sea considerada para recibir apoyo financiero, deberá responder a la convocatoria abierta lanzada por la SEP, elaborando un Programa Estatal de Lectura que contemple una estrategia propia de implementación. Las actividades estatales deberán numerarse en congruencia con el componente y la actividad federal a la que correspondan.

La Autoridad Estatal Educativa (AEE) tiene las siguientes atribuciones: es derecho del beneficiario recibir los apoyos en tiempo y forma, salvo que por causas de incumplimiento, el mismo haya sido retenido, suspendido, reducido o cancelado; atender la transparencia y fiscalización; proporcionar información para integrar informes a la Cámara, el Portal de Transparencia, la evaluación y fiscalización; nombrar a la Coordinadora Estatal del Programa Nacional de Lectura en la entidad (considerando como mínimo 4 personas), la cual será la encargada de la operación y puesta en marcha del Programa Estatal de Lectura autorizado; diseñar e implementar estrategias y mecanismos de coordinación institucional, con el propósito de asegurar las condiciones de operación de las distintas acciones y actividades inherentes al PNL y aquellas en el Programa Estatal de lectura (PEL); verificar que la Secretaría de Finanzas otorgue en tiempo y forma el recursos destinado para tal fin.

#### *Programa Nacional de Inglés en Educación Básica*

A nivel nacional la Coordinación Nacional de Inglés define y elabora los documentos rectores, ésta depende de la Dirección General de Desarrollo Curricular. La ejecución y evaluación están a cargo de la Coordinación Estatal del Programa Nacional de Inglés en Educación Básica, la Federación envía el recurso, de acuerdo a las respuestas emitidas por el estado para el crecimiento del programa en la entidad; la Coordinación Estatal de seguimiento, acude a capacitaciones nacionales, denominadas jornadas de

fortalecimiento académico. Asimismo, distribuye los apoyos económicos a los asesores de inglés. La totalidad del recurso económico lo aporta la Federación, en el año 2012 se destinaron 13 millones 399 mil 639 pesos.

A nivel nacional el programa depende de la Dirección General de Desarrollo Curricular, en el caso de la entidad, el Programa Nacional de Inglés en Educación Básica depende de la articulación para la Reforma de Educación Básica, que a su vez depende de la Dirección de Formación Docente, ésta se encuentra dentro de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la Secretaría de Educación del Estado.

*Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Educación Básica en Servicio*

El programa lo define, diseña, ejecuta y evalúa la SEP, a través de la Dirección General de Formación Continua para Maestros en Servicio (DGFCMS), y en la entidad, de la Instancia Estatal de Capacitación con el Programa de Formación Continua. Para su ejecución la Federación y el estado se coordinan a través del Programa Estatal mediante las reglas de operación y el Programa Estatal de Formación Continua. La totalidad del recurso económico lo aporta la Federación, en el 2012 se destinaron al programa 4 millones 435 mil 579.22 pesos.

A nivel nacional el programa depende del DGFCMS, en el caso de la entidad depende de la Instancia Estatal de Capacitación, que a su vez depende de la Dirección de Formación Docente, que se encuentra dentro de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la SEC.

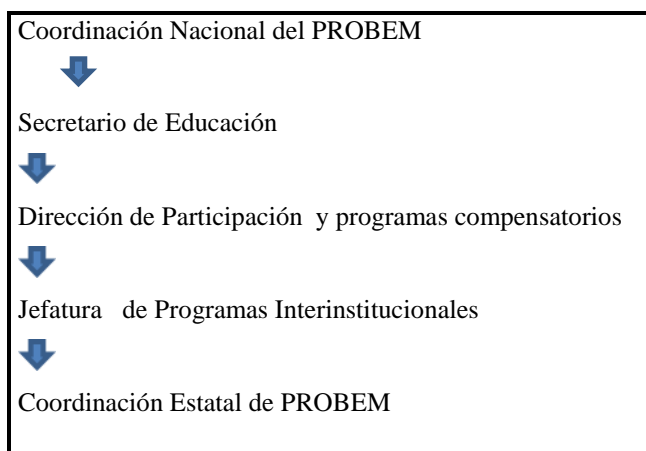
*Programa de Educación Primaria para Niños y Niñas Migrantes*

El seguimiento y evaluación de las acciones de este Programa están a cargo de las escuelas focalizadas en comunidades y municipios que tienen población migrante. Se coordina con el Instituto de los Mexicanos en el Exterior y la Dirección General de Relaciones Internacionales. Para este Programa se han destinado 700 mil pesos, éste se opera, mayoritariamente, con presupuesto estatal, ya que del Proyecto Educación Básica sin Fronteras, perteneciente a la Federación, sólo se obtuvieron 300 mil pesos.

Para la operación del programa se implementó la siguiente cadena de mando:

### Cuadro 5.9

#### Programa de Educación Primaria para Niños y Niñas Migrantes



Fuente: Elaboración propia portal SEP en <http://www.sep.gob.mx>

#### Programa Nacional de Carrera Magisterial

Es un sistema de estímulos para los profesores de Educación Básica (preescolar, primaria, secundaria y grupos afines), el cual tiene el propósito de coadyuvar a elevar la calidad de la educación, mediante el reconocimiento y apoyo a los docentes, así como el mejoramiento de sus condiciones de vida, laborales y educativas. Fue puesto en marcha con Carlos Salinas de Gortari en el contexto de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Es un programa diseñado, implementado y evaluado desde la Federación, a través de su representante que es la SEP, la Secretaría de Educación del Estado sólo contribuye para hacer más operativo el programa, en el lanzamiento y publicación de la convocatoria y en la recepción de documentos. La evaluación final de los maestros se realiza a nivel central (SEP).

Carrera Magisterial es un sistema de promoción horizontal, donde los profesores participan de forma voluntaria e individual, teniendo la posibilidad de incorporarse o promoverse, si cubren todos los requisitos señalados en los lineamientos generales del Programa. Se sustenta en un sistema de Evaluación Global, por medio del cual se determina a quién se le debe otorgar el estímulo económico, promoviéndose los docentes que obtienen los más altos puntajes. El Programa consta de cinco niveles "A",

"B", "C", "D" y "E"; el docente puede acceder a niveles superiores de estímulo, sin que exista la necesidad de cambiar de actividad.

Para la Secretaría de Educación Pública, Carrera Magisterial es ampliamente aceptada por los profesores de Educación Básica; ha permitido consolidar una cultura de la evaluación, como una actividad permanente y natural del quehacer educativo. Asimismo, ha promovido la actualización, capacitación y profesionalización de los docentes en servicio. Sin embargo, para muchos maestros es un Programa que ha generado desigualdad, inequidad e injusticias al interior del Magisterio.

*Proyecto de Apoyo de Tecnologías Educativas y de la Información para Maestros de Educación Básica*

Este Programa, de reciente creación, tiene la finalidad de elevar la calidad de la educación básica en México. A través de él, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), otorgarán computadoras personales a maestras y maestros, en propiedad y sin costo alguno para estos, así como el servicio de conectividad a Internet por seis meses.

El proyecto estará dirigido a todos los miembros del personal docente con plaza de base, en activo, al servicio de educación básica, afiliados al SNTE y que presten sus servicios en cualquier parte de la República Mexicana. Las maestras y maestros que recibirán este apoyo serán seleccionados por los Comités Estatales, de acuerdo con los criterios establecidos por el Comité Operador del Programa, integrado por representantes del SNTE y de la SEP, quienes tienen la firme convicción de elevar la calidad educativa.

En el programa no participan los responsables de educación de las entidades, ya que éste recurso baja directamente de la SEP a las secciones sindicales.

Otro Programa que tiene un impacto significativo en el Sistema Educativo Mexicano, pero que no es llevado a cabo por la Secretaría de Educación Pública, es el programa “Mejores Escuelas”, dicho Programa está a cargo del Instituto Nacional de la Infraestructura Educativa. Para éste, la coordinación se da, por lo general, a través de las entidades federativas y el Instituto.

Como puede observarse, no existe ningún programa diseñado por la Secretaría de Educación del Estado y la mayor parte de los recursos para la ejecución de estos programas, provienen de la Federación, los cuales llegan etiquetados para ese uso específico. Lo que reduce, enormemente, la capacidad de innovación por parte de la Secretaría de Educación del Estado.

#### ***5.4. Organismos Educativos para la Coordinación Intergubernamental***

##### ***5.4.1. Organismos Educativos Mixtos***

Con el objetivo de reactivar el federalismo que la constitución mandata, se crearon a principios de los años 70s los Comités Promotores del Desarrollo de los Estados, organismos que definían y coordinaban la colaboración de los estados en las tareas emprendidas por el Gobierno Federal (Aguilar, 1996). En el marco de los COPRODES se han creado otros organismos que, al igual que la SEP, buscan contribuir a una mejor educación. La existencia de estos organismos alternos o co-partícipes de la educación se establecen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 39 y 42, en estos se mandata que la administración pública paraestatal se conforma por organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos. Su objeto, constitución, organización y funcionamiento se especifica en la ley de entidades Públicas Paraestatales o en las leyes, decretos o acuerdos de creación y sus reglamentos o estatutos respectivos, así como por la demás legislación aplicable. Son organismos descentralizados, las entidades creadas por ley o decreto de la Legislatura del Estado o por decreto del Poder Ejecutivo. Además, se establece que dichos organismos descentralizados tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio.

Con respecto a este mismo tema, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, sus artículos 13, 14 y 15, se manifiesta que las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal podrán contar con órganos administrativos descentralizados, que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en el decreto de creación, que podrán conducir sus actividades en formas programadas, con base en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de sus objetivos y metas se establezcan en el Plan Estatal de Desarrollo y que estarán obligadas a conducir, entre sí, sus actividades y a

proporcionarse la información necesaria, cuando el ejercicio de sus funciones así lo requiera.

En los gobiernos de Zedillo y Fox como representantes del Ejecutivo Nacional -que buscaban una mayor descentralización educativa y una mejor coordinación intergubernamental- se fortalecieron organismos educativos ya existentes, y se crearon otros. El más importante, por su contribución a las relaciones intergubernamentales educativas, fue el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), creado en el 2004, siendo aún Presidente de la República Vicente Fox Quezada. Su creación, a pesar del peso que dentro de él aún tiene la federación, ha sido un gran avance en el federalismo educativo, facilitando la administración educativa intergubernamental.

De acuerdo con el Artículo 17 de la Ley General de Educación, las autoridades educativas federales y locales se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa. De esta forma el CONAEDU se constituyó como un órgano colegiado que funciona como auxiliar de la Secretaría de Educación Pública, en la formulación de políticas públicas nacionales en materia de programas y normatividad educativa. Sus objetivos son:

- 1) Velar por el cumplimiento efectivo del mandato establecido en el Artículo 3º Constitucional, en un marco de responsabilidad compartida entre los diversos órdenes de gobierno que fomenten la participación de todos los actores en el proceso educativo.
- 2) Proponer acciones que permitan la mejor organización y entendimiento del Sistema Educativo nacional y estatal, para que se lleve a cabo su correcta planeación, programación, administración y evaluación.
- 3) Apoyar las acciones encaminadas a continuar y profundizar en la descentralización educativa, de acuerdo con lo que determinen las autoridades educativas federal y local.
- 4) Celebrar acuerdos para que en un marco de concurrencia se garantice y permita la formulación, implementación y evaluación de las políticas federales y, finalmente,
- 5) Los demás que acuerden los miembros integrantes del Consejo, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Asimismo, en el gobierno de Zedillo se fortalecieron otros organismos que también han contribuido al desarrollo de un nuevo tipo de Relaciones Intergubernamentales, sobre todo en aquellas de carácter horizontal, ya que implican la inclusión de sectores externos a las RIG y son los siguientes:

*Red Satelital de Televisión Educativa (Red Edusat)*, es inaugurada, oficialmente, el 13 de Diciembre de 1995, es una de las principales contribuciones al desarrollo de tecnologías dentro del Sistema Educativo Mexicano en el periodo de Ernesto Zedillo. Diez años más tarde, el 19 de Enero del 2005, se llevó a cabo el lanzamiento de “Aprende TV”, un canal educativo y cultural que nace de la colaboración entre la SEP y la Cámara Nacional de la Industria de la Televisión por Cable (CANITEC), a fin de ofrecer a los usuarios de televisión por cable, en México, un espacio en el que puedan disfrutar de selectas producciones de importantes instituciones educativas y culturales del mundo entero. Actualmente la operación y programación de 9 canales, que trasmite la Red Edusat, están bajo la coordinación de Dirección General de Televisión Educativa (DGTVE).

*Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE)*, es un organismo externo al Sistema Educativo Nacional y por tanto a su estructura de mando, lo que significa un avance trascendental para las Relaciones Intergubernamentales horizontales. ILCE coadyuva a la operación de la Red Edusat desde 1995, con base en un convenio de cooperación suscrito con la SEP, su participación ha estado vinculada con las diversas modalidades y los distintos niveles educativos, la formación y la actualización docente, programas de educación a distancia y uso de tecnologías de información y comunicación, así como de educación no formal y para la capacitación de servidores públicos.

*Unión de Empresarios por la Tecnología y la Educación (UNETE)*, éste, al igual que ILCE, ha contribuido al desarrollo de Relaciones Intergubernamentales más horizontales. Es una asociación civil que busca mejorar la equidad y la calidad de la educación en México, generando igualdad de oportunidades en las escuelas públicas a través de acceso a la tecnología, donde los estudiantes tengan una educación de mejor calidad. La asociación busca construir un país más justo y digno, incluyendo la participación activa de la sociedad.

Tanto Red Edusat, ILCE como UNETE, han contribuido al desarrollo de las tecnologías educativas, haciendo del sistema educativo mexicano, un sistema más moderno y de vanguardia, facilitando además que la educación llegue a todos los rincones de México. Y aunque, sus inicios los ubicamos desde finales de los años 70s, no es hasta con los gobiernos de Zedillo y Fox, que se les da mayor difusión a todos ellos, reconociendo su importancia y contribución al desarrollo de la educación básica. Su inclusión e interacción con los gobiernos significa transitar a Relaciones Intergubernamentales más horizontales y complejas, donde el Gobierno Federal, no sólo tiene que interactuar con los gobiernos de los entes menores, sino que ahora se ve obligado a incluir también la participación de entes externos en la toma de decisiones, esto implica transitar a un gobierno relacional.

Otros organismos también enfocados a la Educación Básica, descentralizados de la SEP, y por tanto de la Secretaría de Educación del estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, son el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). El primero, creado en 1981, es un organismo educativo que atiende a personas mayores de 15 años, que por alguna situación no tuvieron la oportunidad de aprender a leer y escribir; prepara a quienes no han concluido la primaria o secundaria para terminarla. Es un organismo encargado de combatir el rezago educativo de los jóvenes y adultos, de él se desprende el Instituto Zacatecano para la Educación de los Adultos (IZEA), cuyos objetivos son los mismos, pero enfocados únicamente al estado. Por su parte, el CONAFE, creado diez años atrás (1971), tiene como objetivo primordial llevar educación básica a las comunidades más alejadas, vulnerables y olvidadas de los centros urbanos y que no cuentan con servicios educativos. Ambos organismos, tanto el INEA como el CONAFE, buscan disminuir el rezago educativo, sólo que en distintos terrenos.

En un ámbito diferente a la calidad educativa, pero que también contribuye a mejorar la educación, tenemos al Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), el cual es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión, creado por decreto en el que se expide la Ley General de Infraestructura Física

Educativa (2008) y por el cual se abroga la Ley, que en su momento creó al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) en 1944. De este organismo se desprende, para la entidad, el Comité para la Construcción de Escuelas del Estado de Zacatecas (COCEEZ).

Existen otras instituciones, como los Colegios de Bachilleres del Estado (COBAES) y el Colegio Nacional de Educación Profesional Tecnológica (CONALEP), que igualmente son organismos descentralizados del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Pero estos no corresponden a la educación básica, sino a niveles superiores de la educación.

#### ***5.4.2. Organismos para Dirimir Diferencias y Conflictos entre Niveles de Gobierno***

Las principales diferencias en materia educativa que se dan entre el Estado y la Federación, son las relacionadas con cuestiones presupuestales y, por lo general, éstas se resuelven en base a la Ley de Coordinación Fiscal en su apartado para educación. Las que se dan entre el estado y los municipios, generalmente, se encuentran relacionadas con infraestructura educativa y seguridad e igualmente se resuelven entre las cámaras locales y los ayuntamientos.

El tema de la distribución de funciones entre los niveles territoriales de gobierno es muy complejo, y no ha estado exento del conflicto, pues implica, para muchos, la pérdida de poder y control, o en su caso de soberanía. Y, aunque los mecanismos institucionales contemplados en la Constitución presentan un escenario regido por la autonomía y la interdependencia de los distintos actores territoriales. A lo largo de estos años, según López (2006), gran parte de las cuestiones ligadas con las competencias de los diferentes actores presentes en las RIG, han sido temas de discusión.

La solución de conflictos o diferencias, en el sistema político mexicano, en general, ha sido confusa e incierta. Desde la promulgación de la Constitución de 1824 se observan una serie de lagunas en este rubro, y a fines del siglo XIX el gobierno aún no contaba con un sistema claro de solución de controversias entre entidades públicas; Federación, estados y municipios, particularmente respecto a problemas de legitimidad y de constitucionalidad. E incluso se mencionaba que, frecuentemente, los conflictos entre

órganos de poder se resolvían de manera política; jamás hubo una acertada solución por la vía jurisdiccional.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, se contempló la figura de controversia constitucional, pero su aplicación concreta y frecuente se dio recientemente, en particular con la Reforma al Artículo 105 Constitucional en 1994 (Martínez, 2003), cuando Zedillo inició su ejercicio en la Presidencia de la República. Es a partir de entonces que se habla de un verdadero avance hacia la autonomía municipal.

Las controversias constitucionales se han establecido para resolver los conflictos jurídicos que se suscitan entre los poderes u órganos de autoridad, dentro de los tres niveles de gobierno se habla de controversia constitucional en los supuestos de conflicto entre: la Federación y un estado o el Distrito Federal; la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; cualquiera de las cámaras y la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; un estado y otro; un estado y el Distrito Federal; del Distrito Federal y un municipio; dos Municipios de diversos estados; dos poderes de un mismo estado; un estado y uno de sus municipios; un estado y un municipio de otro estado, e incluso dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Para Martínez (2003) la controversia constitucional puede ser considerada desde dos puntos de vista: como un medio de protección del sistema federal de gobierno, cuyo objetivo es mantener la efectividad de las normas constitucionales que dan atribuciones específicas a los órganos originarios del Estado, y como uno de los mecanismos contemplados por el derecho procesal constitucional. De esta forma, la controversia constitucional busca dirimir diferencias y conflictos entre los tres niveles de gobierno y fungir así como un garante del federalismo mexicano. Con respecto a este tema en el Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de estas controversias.

Para las autoridades educativas más que haber conflictos entre la federación y el estado o entre éste y los municipios, hay diferencias, las cuales se han resuelto -comentan

ellos- en general con la celebración de acuerdos y convenios firmados entre los diferentes niveles de gobierno. Así pues, las diferencias o conflictos se resuelven a través de los organismos correspondientes según el caso que ocupe, pero en última instancia, el fallo final proviene de arriba, de la Federación, a través de la Suprema Corte de Justicia.

Para resolver los conflictos suscitados dentro del ámbito educativo interno (centros educativos, fundamentalmente) se recurre a de la *Ley General de Educación* en su capítulo VIII, artículos 75 al 85, donde se puntualiza sobre las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo. De manera específica, la Secretaría de Educación del estado cuenta con un Departamento Jurídico, encargado de resolver los conflictos internos de los centros escolares, que se suscitan entre directores, maestros, padres de familia y alumnos, e igualmente los que se suscitan en otros espacios administrativos de la educación pública. Cuando el problema es estrictamente educativo se sigue la ruta maestro-director-supervisor-responsable de zona-responsable de región-SEC. En cuanto a un problema, diferencia o conflicto entre la Secretaría estatal y los ayuntamientos, el departamento sólo se encarga de llevar a cabo el proceso, pues éste por lo general es turnado a instancias superiores como la SEP o las cámaras, según sea el caso, o en su defecto, a la Suprema Corte de Justicia. Esta última actúa sobre todo cuando se trata de un conflicto entre la SEP y la SEC.

En cuanto a conflictos intergubernamentales derivados de la existencia de diferentes partidos en los municipios al del gobierno estatal, en términos oficiales, las autoridades educativas del Estado de Zacatecas reportan no tener ninguna incidencia ni con el Gobierno Federal ni con los municipios. Afirman ellos que todo se apega estrictamente a los estatutos legales y, que si acaso hay un conflicto, éste se deriva de otras causas.

En las tablas 3.10, 3.11 y 3.13 del capítulo 3 podemos apreciar qué partido político ha ganado las elecciones a presidente municipal en los últimos años, y los flujos financieros suministrados por el Gobierno del Estado a dichos municipios, a fin de establecer alguna relación entre estas dos variables. Pero todo parece indicar que en el Estado de Zacatecas, donde los militantes políticos transitan de un partido a otro con la mayor facilidad del mundo, las diferencias de partido no impactan de manera significativa a los recursos financieros ni a las relaciones intergubernamentales

administrativas. Los gobiernos de Ricardo Monreal Ávila y de Amalia García Medina, ambos del PRD, lograron gestionar para Zacatecas recursos de todo tipo; siendo el primero, de trayectoria política priista y la segunda, formada en una izquierda federal, pero hija, también, de un viejo priista ex gobernador de Zacatecas.

Es decir, para la obtención de recursos, en el caso del Estado de Zacatecas, lo que más ha contado no es el partido político, sino la capacidad de gestión y de las relaciones políticas que han formado los dirigentes, las que han creado cada uno de los gobernadores con la administración federal. Para la relación gobernador-presidente municipal, la situación es la misma; la obtención de recursos la ha determinado la gestión y no tanto la similitud o diferencia del partido político. Claro, sin dejar de reconocer que esta heterogénea composición de partidos ha modificado la forma en que se relacionan los tres niveles de gobierno.

En este sentido podemos apreciar que para el caso de Zacatecas, la interacción de las RIG, la cooperación y coordinación al interior de éstas, no se ha visto impactada por luchas partidistas, sino más bien por las diferencias personales derivadas de la existencia de partidos diferentes en los tres niveles.

Al estudiar cada uno de los diferentes instrumentos y mecanismos de coordinación intergubernamental, nos damos cuenta del peso enorme que, a pesar de que hace 20 años se firmó la descentralización educativa, aun tiene la federación, no solo en la financiación del sistema educativo zacatecano sino en cualquiera de sus instrumentos gubernamentales; convenios, acuerdos, programas, etc. Es evidente pues que: "La Educación Básica en Zacatecas es de carácter Público Federal", y este control lo ejerce la federación, a través de su representante que es la SEP, el estado como tal, poco hace al respecto, y solo funge como un ejecutor más en la cadena de mando.

## **TERCERA PARTE: Estudio de Caso; Descentralización y RIGs en la Política de Educación Básica en Zacatecas: Percepción de los Actores**

### ***CAPÍTULO VI.***

#### ***METODOLOGIA EMPLEADA EN EL ESTUDIO DE CAMPO***

El objetivo en este capítulo es presentar la metodología empleada en el estudio de campo, para el cual se recurrió a la entrevista. Mediante ésta, se intentó conocer y analizar cuál es la percepción de los principales actores del proceso educativo en torno a la descentralización; cuál es su nivel de participación al momento de diseñar, implementar y evaluar la política educativa; quiénes y en qué magnitud intervienen; cuál es la participación del sindicato; quién define el recurso educativo; qué porcentaje se destina a salarios y qué tanto a infraestructura, entre otros aspectos.

A través de la investigación de campo (entrevistas) como de la bibliográfica, se fueron construyendo y transformando las hipótesis planteadas en la introducción. Rescatando y enfatizando en todo momento, las características de una investigación cualitativa -que es en la que se centro nuestro trabajo- que nos llevarán a cumplir con nuestros objetivos y al mismo tiempo dieran respuesta a las diversas preguntas señaladas al inicio del proyecto. Tanto de la perspectiva instrumental (convenios, acuerdos, leyes, programas, financiación, etc.) como de la percepción de los actores, logramos dar cuenta, del grado de descentralización educativa y de la estructura de las relaciones intergubernamentales dentro del sistema de educación básica en Zacatecas.

Se parte del supuesto señalado por Gómez (2000 en Preciado, 2011), en el que afirma que la federalización incrementó el control educativo con la retención de las tareas sustantivas: normatividad, evaluación, financiamiento; además de que re-centralizó ámbitos estratégicos para compensar la descentralización de otros menos determinantes, asegurando y reforzando el control central. Por esto, se buscó información de cuatro grandes temáticas, consideradas fundamentales dentro de la investigación y son las siguientes: centralización de la normatividad y diseño de la política educativa, concentración y escasez de recursos, concentración del poder sindical, y descentralización de la educación básica. Las tres primeras son vistas o analizadas como una práctica constante y rutinaria dentro de la conformación organizativa de la política

educativa, mientras que el nivel de la última es resultado, precisamente, de ese tipo de prácticas.

A estas grandes temáticas las denominamos categorías y las dividimos en sub-categorías y éstas a su vez en variables o ítems o más específicamente en cada uno de los apartados presentados en el capítulo siete (en base a éstas se elaboró la guía de la entrevista, en concreto, las preguntas). La derivación de las sub-categorías o apartados tiene su origen en el análisis que se hace, en el primer capítulo, sobre las relaciones intergubernamentales y la descentralización, particularmente en base a las propuestas de Jordana (2002) y Cabrero y García (2001).

En el siguiente capítulo (7) presentaremos las respuestas vertidas por los entrevistados sobre cada una de estas temáticas, podremos apreciar que en algunas ocasiones la percepción de los entrevistados es contraria a lo que mandata la Ley, mientras que en otras, su opinión confirma lo ya señalado en términos jurídicos. Mientras tanto, en los apartados que vienen señalaremos los pasos que se siguieron para aplicar la entrevista, la selección de los entrevistados y el procesamiento de sus respuestas.

### ***6.1. La Entrevista: Segunda Fuente de Información***

La entrevista, que fue nuestra segunda fuente de información y que constituye nuestro estudio de campo, se clasifica, generalmente, en estructurada, semi-estructurada y no estructurada o abierta. Las entrevistas aplicadas en esta investigación fueron semi-estructuradas y estuvieron dirigidas, fundamentalmente, a expertos en lo que se refiere a los responsables de la SEC y a profesores activos o no, pero que estuvieron trabajando durante el periodo que abarca la investigación y particularmente en el momento de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Con el objetivo de ver si la entrevista estaba adecuadamente estructurada y si respondía a las expectativas de la investigación, se realizó una inmersión inicial (ver Anexo CD). Pero nos dimos cuenta que, esta era muy densa y fatigaba mucho al entrevistado. Por lo que fue necesario hacer varios ajustes hasta llegar al guion final (ver Anexo B)

La entrevista se dividió en dos partes, una para los ex-secretarios y otra para los sindicalizados; originalmente se había pensado en seis entrevistas diferentes; gobernadores, secretarios, responsables de zona, supervisores, directores y maestros. Al darnos cuenta que todos los puestos, desde el responsable de zona hasta el maestro, son sindicalizados y se mueven por escalafón, lo cual indica que tienen enfoques y problemas comunes, decidimos hacer sólo dos entrevistas: una para ex-secretarios y supervisores, y otra para directores y maestros. Del total de los entrevistados, los únicos que no son sindicalizados y tienen puestos de confianza, son nombrados por el gobernador y, en la mayoría de los casos, no son maestros, son los ex-secretarios. En cuanto a los supervisores, en tanto que siguen siendo sindicalizados, además de que son maestros y llegan a ese puesto por escalafón, se les incluyó con los anteriores, pues conocen más a fondo el destino de los recursos y son gestores más activos en la cadena de mando del Sistema Educativo. Se decidió eliminar a los ex-gobernadores, ya que ellos delegan completamente a los secretarios todos los asuntos derivados de la política educativa, además ya no están en Zacatecas y no fue posible localizarlos.

Una vez hechos los ajustes necesarios, se procedió a la inmersión profunda. El procedimiento que se siguió para contactar a los entrevistados fue: visitar las escuelas, hablar con el director, exponerle los objetivos de la investigación, y pedir su autorización para entrevistar a los maestros que él recomendara y considerara idóneos. Sin embargo, hubo escuelas donde no se nos permitió aplicar ninguna entrevista; argumentando que los profesores estaban saturados de trabajo, en otras, los maestros eran muy jóvenes y tenían poca experiencia sobre el tema. Al inicio parecía que, entre tantos maestros, sería fácil encontrar entrevistados, pero no, muchos de ellos se reusaron a participar. Igual sucedió con los ex-secretarios: uno había fallecido hacia algunos años, otro, el actual Secretario de Gobierno, argumentó que no recordaba mucho sobre el tema, a los demás no fue imposible localizarlos.

Al llegar con las personas a entrevistar se les informó todo acerca de la investigación y se les solicitó su permiso para realizar la entrevista. Se decidió no usar grabadora, pues percibimos que ésta inhibía al entrevistado, ya que algunas respuestas implicaban la crítica al gobierno, tanto federal como estatal, por lo que algunos entrevistados no querían verse comprometidos; aunque se les explicó que el interés del trabajo era exclusivamente académico y su identidad no sería revelada.

Por cuestiones operativas y gracias a las nuevas tecnologías, se decidió, en vez de llevar el guion impreso, cargar una computadora portátil y hacer anotaciones directamente en ella al momento de la entrevista, es decir; la transcripción de la entrevista se hizo en ese preciso instante.

La duración de la entrevista era poco más hora y media. En algunos casos, fue necesario regresar nuevamente para continuarla o para afinar algunos aspectos que no habían quedado claros. Dos o tres fueron muy cortas, cerca de media hora; en estos casos no había interés por parte del maestro en participar.

Las entrevistas se llevaron a cabo sin mucha formalidad, es decir que se realizaban en los lugares que el entrevistado elegía, la mayoría en el mismo salón de clases; lo importante era que el entrevistado se sintiera cómodo y hablara libremente. Al terminar cada entrevista, se agradeció al entrevistado y se procedió a revisar inmediatamente la entrevista para no perder, ni olvidar ningún detalle (ver Anexo CD).

Al llegar al punto de saturación, donde las respuestas eran prácticamente predecibles y repetitivas, se habían alcanzado un total de 46 entrevistas; unas dirigidas a ex-secretarios y supervisores, y la otra a directores y maestros. La primera comprendió 21 preguntas, y la segunda, 14. Sólo siete preguntas estuvieron contenidas en ambas entrevistas. Finalmente, el total de los entrevistados quedó de la siguiente forma:

<b>Entrevistados</b>	<b>Número</b>
Ex-secretarios	3
Supervisores	9
Directores	6
Maestros	28
Total	46

## **6.2. Muestreo**

¿Qué criterio se utilizó para seleccionar a estas personas y no a otras? El muestreo es uno de los temas fundamentales de la investigación, por ello existen varios métodos, algunos son: la selección aleatoria, la selección a partir de la variable independiente, explicativa o de control, y la selección a partir de la variable dependiente. Sin embargo, la investigación cualitativa permite un muestreo más flexible y adaptable al avance de la investigación, haciendo los ajustes convenientes y al ritmo que te va marcando el estudio. En este trabajo se sacó una muestra de expertos o de casos-tipo, acorde a la propuesta de Hernández et al (2010), donde señalan:

En ciertos estudios es necesaria la opinión de individuos expertos en un tema. Esas muestras son frecuentes en estudios cualitativos y exploratorios para generar hipótesis más precisas (...) La muestra de casos-tipo se utiliza en estudios cuantitativos exploratorios y en investigaciones de tipo cualitativo, donde el objetivo es la riqueza, profundidad y calidad de la información, no la cantidad, ni la estandarización (Hernández et al, 2010:397).

De tal manera, que se eligieron como casos -tipo a: maestros, directores y supervisores que conocieran sobre el tema y como expertos a los ex-secretarios. Estos últimos estuvieron, en su momento, plenamente involucrados en el proceso de descentralización, algunos desde el inicio, como el profesor Manuel Maldonado Romero quien, incluso, en su momento, fue coordinador operativo de la descentralización. Otros como Apolonio Catillo y Flavio campos, estuvieron a cargo de la Secretaría de Educación años después de iniciado el proceso, y con experiencias no muy agradables sobre la llamada descentralización.

La muestra se redujo a las escuelas de la capital del estado por estar en ella las primarias más antiguas y con mayor número de alumnos y ser la zona conurbada más grande del estado, además de ser uno de los gestores más inmediatos de los recursos.

El nivel de primaria se eligió por abarcar cerca del 60% de la educación básica, no sólo de Zacatecas sino en todo el país. Otra razón fue que no se contaba con los recursos económicos suficientes para llevar a cabo la investigación en todo el estado, dado su extenso territorio, lo disperso de sus comunidades, y la cantidad de recursos en viáticos y materiales que se requieren para llevar a cabo una investigación de dicha magnitud.

Otro aspecto, el más dramático de los anteriores es que México ha caído en un conflicto bélico a causa de la guerra que establecieron el crimen organizado y el Gobierno Federal<sup>67</sup>. Hasta agosto del 2012, por parte de las autoridades mexicanas, se estima una

---

<sup>67</sup> Quisiera comentar una desagradable experiencia al respecto, pido disculpas de antemano si esto que voy a narrar parece dramático o amarillista, pero es una experiencia real, aunque muy desagradable: el viernes 14 de julio del 2012, regresábamos mi esposo, mis hijos y yo de Guadalajara, era de noche, nos detuvimos en una gasolinera cerca del pueblo de Juchipila; debido a un fuerte aguacero, permanecimos ahí cerca de media hora. Una vez amainó, continuamos nuestro camino; no quiero hacer muy largo el relato y trataré de ser lo más específica. Cuando íbamos llegando al pueblo de Villanueva, cerca de las 22:30 horas, vimos seis camionetas doble cabina, apostadas tres a cada lado de la carretera, con sus puertas abiertas y aparentemente vacías. Nos pareció raro que, dada la lluvia que aún persistía, casi todas ellas tenían sus cuatro puertas abiertas de par en par. Cuando estuvimos cerca, nos percatamos con horror que debajo de ellas había varios cuerpos sin vida.

El pánico se apoderó de nosotros; no se veía ni un alma por los alrededores. Sólo uno de mis tres hijos iba despierto y preguntó que qué había sucedido, mi esposo y yo comprendimos al instante el suceso; temimos de inmediato ser víctimas de un fuego cruzado. Mi hijo se asustó y, tratando de conservar la calma nos pusimos a rezar. De esta manera cruzamos el pueblo, más adelante vimos otra camioneta aplastada longitudinalmente contra la pared de una casa, igual, no se veía ni una sola persona por la ciudad; parecía un pueblo fantasma. Con el Jesús en la boca, cruzamos la ciudad y el trayecto restante fue muy tenso y angustioso pero sin nada que lamentar.

Veinte kilómetros antes de llegar a la ciudad de Zacatecas, estaba un narcobloqueo; un camión que transportaba acero estaba atravesado a lo ancho de la carretera impidiendo el paso a los vehículos, más adelante una camioneta ardía en llamas iluminando la oscuridad de la noche lluviosa. Nos regresábamos en sentido contrario para tomar la otra vía, también en sentido contrario, pasar la zona bloqueada y retomar el carril normal de regreso. Finalmente, llegamos sanos y salvos a casa, pero con una sensación de vacío existencial y depresión que nos duró un par de días; nunca nos había pasado algo parecido.

Desde entonces, y como mucha gente que ya está acostumbrada, tratamos de realizar la mayor parte de nuestros viajes de día, por autopistas o carreteras muy transitadas y con todas las precauciones de que uno es capaz. Ciertamente la vida sigue y las cosas se tienen que hacer a como dé lugar, pero se tienen que vencer obstáculos que, en condiciones normales, no deberían existir. En fin, lamentablemente así están las cosas por acá y veo con profunda tristeza que mi país, no sólo es presa de la ignorancia, la pobreza y la marginación, sino ahora también de la violencia y la degradación moral... Y ahora escucho esa canción tan bella de Zitarosa: *En mi país que tristeza la pobreza y el rencor...*

cantidad de poco más de 50 mil muertos. Sin embargo, fuentes relacionadas con la Defensa de E.U.A. estiman que, a marzo del 2012, tal cantidad ascendía a 150 mil. Sin adentrarse en una discusión sobre las cifras, la población civil ve cómo se vulneran sus derechos humanos, y cómo la inseguridad y la paranoia la hacen presa.

Estas son las principales razones por lo que la muestra se redujo a 46 entrevistas, aunque en la aplicación de la entrevista se intentó incluir todas las voces o perspectivas de los participantes o al menos las más representativas en términos oficiales. No fue posible incluir a alumnos y padres de familia, ya que eso implicaba un enfoque más amplio y contar con un equipo y recursos que no se tienen.

En especial, se pidió al ex-secretario Flavio Campos Miramontes, quien fuera responsable de la Secretaría de Educación de Febrero 2006 a Enero 2009, que aparte de la entrevista -que en su caso fueron varias visitas- nos diera por escrito su apreciación sobre el proceso de descentralización (ver Anexo B), se eligió a él por ser uno de los funcionarios que mostró mayor disposición y experiencia sobre el tema, pero sobre todo por ser él, quien sugirió a la ex-gobernadora Amalia García Medina, regresar las competencias educativas a la federación en septiembre del 2006. Cabe señalar que, el guion que él contestó por escrito correspondía a las primeras pruebas (inmersión inicial). Se decidió poner estas respuestas en el anexo B por considerarlas muy completas, pero, como mencionamos anteriormente, éste guion no se aplicó en la entrevista final ya que resultaba muy pesado a la hora de aplicarlo.

### ***6.3. Procesamiento de la Información***

Después de realizar las entrevistas, se procedió a una revisión exhaustiva de las mismas a fin de perder el mínimo de detalles. Al ser una entrevista, su procesamiento por algún paquete estadístico se volvió sumamente complicado, además de no ser recomendable. Sin embargo, a fin de obtener algunos promedios o porcentajes que nos aproximaran a un valor cuantitativo, éstas se codificaron y se capturaron en el paquete estadístico SPSS y se realizó la corrida, de ahí obtuvimos algunos promedios que luego se pasaron a Excel para obtener algunas gráficas.

No obstante, el grueso del análisis de dichas entrevistas fue cualitativo, en base al análisis y la observación: tratando de extraer de él, el máximo de observaciones posibles. En este análisis se intentó cotejar la apreciación de los entrevistados sobre la participación de los diferentes niveles de gobierno y de ellos como sindicato, en la normatividad, diseño y elaboración de la política educativa, así como de la financiación de la educación básica en general con respecto a lo formalmente establecido en los diversos instrumentos jurídicos de coordinación intergubernamental que hacen referencia al tema.

En el siguiente capítulo se plasman las diversas respuestas de los entrevistados, es el zoom de la investigación, en el se muestra los resultado de nuestro estudio de campo; el producto de las entrevistas aplicadas. Nuestro principal objetivo, en este capítulo, es realizar un análisis de la percepción que tienen los principales actores de la educación básica, que en este caso son los maestros, directores, supervisores y ex-secretarios sobre el proceso de descentralización educativa; cuál es su nivel de participación en cada una de las etapas de la política educativa, el grado de concentración de los recursos educativos, el poder que ejerce el SNTE sobre las secciones sindicales, entre otros.

## CAPITULO VII

### *DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BASICA EN ZACATECAS*

#### *Percepción de los Actores*

El nuevo federalismo plantea una reorganización del Sistema Educativo Mexicano, donde el Gobierno Federal descentraliza porciones de autoridad a los estados pero concentra el poder. En otras palabras, la denominada federalización educativa no desmantela, al contrario, fortalece el centralismo burocrático (...) parecería que los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo Ponce de León aspiraban al mejor de los dos mundos posibles: por una parte aumentar su legitimidad, erosionada por la pluralidad política, un sinfín de estrategias erráticas y la emergencia de una oposición vigorosa y, por la otra parte, a no perder el control sobre el rumbo de la educación nacional. Esto debido a que el modelo de descentralización implementado hasta la fecha, no es radical, no pretende transferir mayor poder a los gobiernos estatales, ni más autonomía que la escasa establecida por la Ley. Se intuye que las reformas descentralizadoras no se consolidan en el mediano plazo a menos que germine un nuevo marco institucional que otorgue mayores grados de autonomía a los estados y establezca nuevas reglas para administrar la educación. El asunto clave es si los gobiernos estatales, junto con el Federal (y los programas que han creado), tiene la habilidad de engendrar y consolidar nuevas reglas, rutinas y símbolos institucionales capaces de generar consenso acerca de la implementación de nuevas políticas educativas (Didriksson y Ulloa, 2008: 23 y 24).

Como mencionamos anteriormente, el objetivo en este capítulo es presentar el estudio de campo mediante el cual se intentó conocer y analizar cuál es la percepción de los principales actores del proceso educativo, en torno al nivel de participación tanto de la SEC, como del Sindicato en la política educativa; quiénes y en qué magnitud intervienen; cuál es la participación de los maestros; quién define el recurso educativo; qué porcentaje de este recurso se destina a salarios y qué tanto a infraestructura. Analizar si las decisiones se toman de manera colegiada; si hay participación de los entes menores de Gobierno y del Sindicato en la formulación, implementación y evaluación de la política educativa; si hay autonomía en el manejo y uso de los recursos; si los maestros como sección sindical tienen independencia del SNTE. Y de cómo perciben los entrevistados la descentralización de la educación básica en general. También se intenta inferir, a partir de las respuestas obtenidas y del análisis de los

principales instrumentos de coordinación entre niveles de gobierno la estructura de las relaciones intergubernamentales dentro de la educación básica y el grado de descentralización de la misma.

Desde la promulgación de la actual Constitución, en el gobierno de Venustiano Carranza, se puso especial énfasis, entre otras cosas, a la descentralización de los municipios en aras de lograr la autonomía y la independencia de los mismos. Pero no es hasta finales de los años 70s, con el gobierno de López Portillo -después de 60 años de dicha promulgación-, cuando el presidencialismo y la concentración administrativa y económica de los recursos se volvió una carga insostenible y muy pasada para la feración, además de los factores internacionales, por lo que fue necesario implementar diversos mecanismos que descentralizaran esa carga hacia los estados y municipios. Para el gobierno central esto era un mal necesario, puesto que por un lado no querían ceder competencias, ni mucho menos el control de los recursos, pero por el otro, la situación se volvía insostenible para la administración central.

Así, en aquellos años (durante el gobierno de López Portillo y, particularmente, el de Miguel de la Madrid Hurtado), se hicieron algunos ajustes, particularmente en el terreno fiscal y administrativo, sin un gran impacto en el terreno de la descentralización, pero aun así, marcaron el inicio de ésta y de la configuración de un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales. El gobierno de Salinas hizo grandes ajustes en el terreno económico, logrando, en ese entonces, ubicar a México como ejemplo de nación próspera. Sin embargo, en el terreno de la cesión de competencias a las entidades y municipios, no hizo aportaciones significativas, contrariamente el presidencialismo se vio exacerbado en su gobierno.

Por otro lado cabe mencionar que, la existencia de leyes, normas o cualquier tipo de instrumento institucional, no garantiza la autonomía real de los diferentes niveles de gobierno, y aunque en los últimos años se ha dotado a los estados y municipios de mayor número de competencias que llevan implícitas la transferencia de poder por parte del Gobierno central, muchas rutinas siguen el esquema tradicional; vertical-jerarquizado.

El grado de descentralización influye, y por tanto determina, la estructura de las relaciones intergubernamentales, pero estas últimas a su vez estimulan, paralizan o moldean los procesos descentralizadores. La descentralización de la educación básica ha sido ardua y difícil, ya que la estructura del Sistema Educativo se compone de una compleja red de relaciones intergubernamentales en el ámbito administrativo, y una dependencia fiscal y financiera de los entes menores hacia el centro. La construcción de un modelo educativo descentralizado ha sido el principal objetivo de los últimos gobiernos. En el periodo comprendido entre 1992 y 2006, la descentralización educativa tuvo avances y retrocesos; en este sentido, el aspecto económico ha sido el que menos avanzado; la escasa financiación de la educación por parte del Estado, la coloca en una situación de vulnerabilidad y dependencia casi absoluta respecto al centro.

## ***7.1. Centralización de la Normatividad y Diseño de la Política educativa***

### ***7.1.1. Normatividad***

La normatividad de la política educativa es una de las principales competencias que aún se reserva la federación, a través de su representante educativo que es la SEP, lo anterior lo constatamos al revisar cada uno de los instrumentos jurídicos en los ámbitos educativos señalados en el capítulo anterior. Y efectivamente, la percepción de los entrevistados gira en ese sentido.

Al preguntar quién define la normatividad del Sistema Educativo Básico, nos dimos cuenta que, a pesar que se habla mucho de descentralización educativa, existe una percepción generalizada de que la normatividad de la educación básica continúa en manos de la federación, específicamente, de su órgano representante que es la SEP. Más del 80% de los entrevistados señalan que es a nivel federal donde se define la normatividad, y sólo un 17% considera que también participa la SEC en la definición de la misma. En cuanto a la facultad de hacer modificaciones a la normatividad o algún tipo de modificación, aunque el 75% señaló que sí se pueden hacer, puntualizan que estas modificaciones son pocas, por ejemplo; la hecha al calendario escolar, como lo hace el gobierno de Aguascalientes en su tradicional Feria de San Marcos. Zacatecas, por su parte, prácticamente no hace modificaciones, sino que se sujeta al calendario nacional; el 25% restante señaló que no se puede hacer ningún tipo de modificación.

Así pues, al margen de las opiniones de los entrevistados, en las prácticas cotidianas y al analizar los diversos instrumentos jurídicos, donde se establecen las funciones de la SEP y la SEC, se observa que la normatividad es una facultad y competencia exclusiva de la instancia educativa federal. Y, además, que tanto Zacatecas como el resto de las entidades federativas, en general acatan, respetan y mantienen la política educativa tal y como ésta les llega de la federación. Ya sea por comodidad o por la tradición jerárquica tan arraigada en la estructura económico-administrativa de todo el sistema de gobierno.

### ***7.1.2. Nivel de Participación en la Política Educativa***

La articulación de las responsabilidades y de las capacidades de los diversos niveles territoriales de gobierno en el marco de los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas dan origen a múltiples situaciones de interdependencia, que presentan rasgos propios en cada sistema político y en cada política sectorial; en ocasiones un nivel de gobierno asume la mayor parte de las responsabilidades en la fase de formulación mientras otro lo hace en la implementación; en otros casos tiene lugar la participación conjunta de varios actores en distintos momentos de desarrollo de la acción pública. Estas interdependencias, consustanciales al funcionamiento de los sistemas políticos descentralizados en los que conviven varios niveles de gobierno con unos espacios de actuación reconocidos, dan lugar al establecimiento de las RIG. (Rose, 1985 en Ramos y Cicuéndez, 2006: 176).

En las diferentes fases de la política educativa como en la propuesta y elaboración de la normatividad, participan los poderes Ejecutivo Federal (a través de la Secretaría de Educación Pública), el Ejecutivo Estatal (a través de la Secretaría de Educación), y el Legislativo desde la Cámara de Senadores y Diputados. Esto es lo que mandata la Ley, pero ¿qué es lo que perciben los maestros? En los siguientes apartados mostraremos el punto de vista de ellos, no sólo con respecto al nivel de participación de la SEP sino también de la SEC y del sindicato.

#### ***7.1.2.1. Elaboración de la Política***

El proceso de elaboración de las políticas públicas tiene varias etapas, la primera inicia a partir de una situación que es percibida como problemática, que puede ser incluida o no en la agenda pública, dependiendo del rejuego político de diversas fuerzas; para hacer posible esta inclusión, el tema o problema debe ser competencia de

las autoridades públicas, asumido y aceptado por los actores políticos como un desafío, debe ser planteado y formulado en términos de la acción política y pública.

Para Merino (2005) el diseño de una política pública, bien entendida, exige un proceso racional, informado y comprometido de selección y definición de problemas prioritarios, a partir de los medios efectivamente disponibles para solucionarlos. Puntualiza además, que desde el momento de adoptar una determinada definición de dichos problemas, se asumen los resultados que se espera obtener y el proceso a través del cual se resolverán.

Así pues, el estilo de formular, implementar y evaluar a las políticas públicas ha sufrido grandes transformaciones; ha pasado desde elaborarlas de manera centralizada hasta diseñarlas con la participación de los ciudadanos (red de políticas públicas y administración pública deliberativa), y de una política marco genérica (políticas estandarizadas) a políticas públicas locales (específicas y acordes a la necesidad de la comunidad). Esta evolución en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, ha estado condicionada, a su vez, por el cambio hacia países más federados y en muchos casos, por qué no decirlo, por el avance hacia la democracia.

La inclusión en la agenda es el punto de partida para la política pública, la decisión no es fácil, pues los intereses y las demandas son múltiples, hechas desde: partidos políticos, funcionarios de alto nivel, parlamento, secretarios de estado, administrativos, lobistas, y diferentes grupos de interés. Este es el punto más conflictivo y por lo tanto crítico del proceso, una vez incluido el problema en la agenda, el siguiente paso es la formulación de la política pública, luego viene su puesta en práctica, la implementación y finalmente está la evaluación. En esta última etapa, señalan Meny y Thoening (1992), aparte de evaluar los resultados de la política, también se decide si se le da continuidad o no, razón por la cual esta fase la consideran como el reinicio del proceso.

Por su parte, Parsons (2007, en Preciado 2011) identifica algunos enfoques principales para explicar el contexto político en la formulación de las políticas públicas, como el enfoque por etapas que empieza con la definición de la agenda y termina con la evaluación y el resultado de las políticas públicas. También está el marco de análisis de políticas públicas comparadas, que se refieren al estudio de cómo, por qué y para qué

los diferentes gobiernos toman determinada medida, incluida la de no hacer nada, así como los enfoques institucionalistas que se ocupan de la función del Estado y las instituciones sociales en la definición de las políticas públicas.

Otro aspecto a tomar en cuenta en el diseño de una política pública, y del que no se puede prescindir, es el análisis de las rutinas establecidas, éstas representan, según Merino y Macedo (2006), la materia prima de la implementación y por tanto el éxito de la política. Para ellos existe poca compatibilidad entre las rutinas generadas por los programas tradicionales y la nueva política educativa, el apego a esas rutinas es lo que, en ocasiones impide alcanzar el éxito de una política pública. Muchas veces, la nueva política es una excelente propuesta, pero implica cambiar una serie de conductas y comportamientos adquiridos de muchos años atrás. La estructura del Sistema Educativo Mexicano es fuertemente jerárquica, caciquil y clientelar, es decir es una estructura fuertemente politizada y donde se observa, desafortunadamente, poco interés en que la educación mejore, se privilegia el compadrazgo antes que la calidad educativa.

Ante este escenario surgen algunas preguntas: ¿quiénes participan en la política educativa?, ¿participan los tres órdenes de Gobierno, o solo lo hace el Gobierno Federal? ¿participa el Sindicato? . En fin, el análisis de estos aspectos puede ayudarnos a entender qué tan colegiada es la toma de decisiones en el Sistema Educativo básico.

Para la mayor parte de los entrevistados, la participación o el trabajo conjunto de los tres órdenes de gobierno, dentro de la política educativa, es mínima, pues la mayoría señala que gran parte de las decisiones sobre dicha política, está aún en manos de la SEP. Igualmente, cuando se trata de hacer cambios, ajustes o negociaciones, opinan que la participación es poca, para los entrevistados todos estos aspectos los centraliza la SEP. En cuanto a la participación del sindicato, aunque muchos comentan que las decisiones se toman entre la SEP y el SNTE, piensan también, que la participación de los sindicalizados es poca, puntualizan que: no son los sindicalizados (la sección) quienes directamente participan en esas decisiones sino que es Elba Esther Gordillo, la cúpula sindical, *unos cuantos* -dicen ellos- *son los que deciden*. De esta forma, la percepción de los entrevistados es que ni el Estado, en este caso la SEC, ni ellos como Sindicato, participan en los cambios, modificaciones o ajustes que se hacen a la política educativa. En concreto, más de un 80% señala que hay poca o nula participación.

No obstante, al momento de preguntar, puntualmente, sobre quiénes participan en la elaboración de la política educativa, las cosas cambian, en este aspecto consideran que existe una mayor participación de la SEC y el SNTE, comentan además que los diversos programas que se han implementado, en los últimos años, han emanado de los Congresos Nacionales Educativos que ha convocado el SNTE, donde se realizan mesas de trabajo y de discusión. Para el 50% de los entrevistados es claro que sí participan en la elaboración tanto la SEC, la SEP y el Sindicato, para el otro 50%, la elaboración está totalmente en manos de la SEP. Además, con el objetivo de incluir la participación y la opinión de los padres de familia, paralelo al Congreso de Maestros, se ha implementado el Congreso de Padres de Familia.

Sin embargo, y a pesar que los entrevistados señalan una mayor participación de la SEC y el SNTE, al momento de plantearles la misma pregunta pero de manera específica para la SEC, se pudo apreciar por sus respuestas que la participación de ésta se percibe escasa o prácticamente nula, pues un 59% afirma que participa poco, un 33% dice que nada y sólo un 8% afirma que mucho. Lo mismo sucede al plantearseles esta misma pregunta al respecto del sindicato, donde para el 71% de los entrevistados éste organismo participa poco, un 23% dice que nada y sólo un 6% afirma que mucho.

Al sumar el poco con el nada, tanto en el caso de la participación de la SEC como la del Sindicato, nos damos cuenta que la injerencia o participación de ambos en esta fase de la política, es mínima, lo que nos lleva a concluir que la elaboración de la política, a pesar de la descentralización, aún está a cargo de la SEP (órgano federal).

En términos oficiales el diseño de la política educativa, en lo general, está a cargo del Poder Legislativo, a través de las Cámaras de diputados y senadores a nivel Federal y a cargo de la Cámara de diputados a nivel estatal. Pero en lo particular, y a pesar que periódicamente se realizan foros, congresos y mesas de discusión en torno a la política educativa y en los cuales participan tanto los representantes educativos de todos los niveles de gobierno como del sindicato, e inclusive padres de familia a través de los congresos nacionales, el diseño de la política continúa en manos de la federación (SEP).

### **7.1.2.2. Implementación de la Política**

En cuanto a la implementación de la política, cabe mencionar que en años pasados, ante cualquier fracaso de una determinada política pública, se buscaba la respuesta en su planeación o diseño; hoy, esto ha cambiado, diversos enfoques reconocen que también el fracaso de una política puede estar en su implementación. Merino (2005) considera que cualquier política pública ha de atravesar por una red de implementación, en la que entran en juego, no solamente los responsables de llevarla a cabo, sino también los beneficiados de ella, quienes perciben que su posición puede ser afectada con la política. Razón por la que estos actores obstruyen o impiden la implementación de la misma.

En este sentido, hemos observado un gran malestar por parte de los maestros hacia los diversos programas que se han implementado en los últimos años y hacia las reformas educativas en general. Los maestros sienten sobrecargado su trabajo, se sienten sobreexplotados, por lo que se rehúsan a participar. Tal es el caso de la evaluación universal a la que se han opuestos rotundamente, organizando marchas y mítines. Otro programa es el de Carrera Magisterial, éste, aunque ha estado operando desde la firma del Acuerdo Nacional (1992), aún hoy en día, tiene un gran rechazo por parte de los maestros. Para muchos, este programa, sí ha elevado el salarios de algunos maestros, pero también ha generado una competencia encarnizada entre ellos, e incluso una desigualdad enorme en salarios, generando dos grupos de maestros: uno de ellos, considerado la élite del magisterio, que es la que concentra los grandes salarios, y el otro, constituido por el resto de los maestros, quienes reciben los peores salarios, que *son los que verdaderamente trabajan, tienen carga frente a grupo y, a su vez, es a quiénes se les exige más*, afirman ellos.

La implementación de la Reforma Educativa ha enfrentado limitaciones de diversa índole, tales como: el bajo involucramiento de padres de familia, docentes y alumnos, ya sea por apatía o ignorancia; la falta de recursos para financiar el proceso; la poca participación política de los docentes que provienen de escuelas normales urbanas y viceversa; la excesiva politización de docentes que viene de subsistemas rurales, internados o centros regionales. Sin embargo, en nuestra investigación, más que estudiar si el fracaso de la política de descentralización está en la elaboración de la política educativa, en su implementación o evaluación, lo que buscamos es conocer qué

tanto participan el sindicato y los diversos entes de gobierno en la política educativa e inferir, a partir de las respuestas de los entrevistados, el nivel de descentralización de la educación básica en Zacatecas.

En el estudio de campo pudimos darnos cuenta que existe una percepción generalizada de que en la implementación, a diferencia de la elaboración y a pesar de la apatía de los involucrados, sí participan tanto la SEP, la SEC como el Sindicato; es decir, en esta fase de la política existe una participación conjunta y más activa entre estos órganos educativos, pues para el 58% de los entrevistados los tres entes participan en la implementación, un 34% señala que es el sindicato el encargado de la implementación, y para el 8% restante es la SEC. Varios maestros señalan que corresponde a ellos implementar la política, esto no es de sorprender, en cualquier política, esté centralizada o no, en la mayoría de los casos, la implementación corre a cargo de los entes menores, independientemente de su eficacia y su eficiencia, pues son ellos los ejecutores directos y estas políticas les llegan, por lo general, en forma de cascada, de arriba hacia abajo.

Sin embargo, aunque en términos de participación, en el proceso de implementación es donde se tiene mayor avance, las diversas críticas que se hacen a la política y a los programas federales educativos, en general, son precisamente a esta parte del proceso (implementación), a la subsistencia del entramado político, institucional y sindical, el cual, a pesar de las reformas, no ha sido modificado ni en las escuelas, ni en su ámbito más cercano: la supervisión escolar.

Fierro et al (2009) consideran que la mayoría de los programas, aunque con frecuencia se plantearon como programas con altos grados de innovación, han sido implantados con estrategias de arriba hacia abajo y, más aún, de carácter cerrado. No son susceptibles de modificación por parte de los equipos técnicos ni mucho menos por los supervisores o directores escolares. Para ellos éste carácter cerrado de los programas ha llevado a establecer una relación jerárquica y de tipo burocrático con las escuelas y su personal; más de un director ha sostenido que la misión del equipo técnico estatal es instalar el programa en las escuelas y ver que sea asumido y utilizado por el personal docente y directivo, tal y como fue previsto. Por lo que se deduce que la estructura de

los programas no permite ninguna modificación por parte de las autoridades educativas locales.

Para la ejecución de los programas, se exige que cada programa federal integre un equipo técnico nacional y que cada entidad integre un equipo técnico estatal (ETE), responsables de su implementación y operación. El ETE suele integrarse por profesores en activo que son comisionados al programa, ya sea por su perfil y experiencia académica o porque simplemente están disponibles para ello. Los equipos tienen que interactuar con la estructura de direcciones y departamentos de cada nivel educativo y con sus respectivos equipos de trabajo (los supervisores y su personal), y en ocasiones, con los directivos de las escuelas del universo que ha de cubrir cada programa. Son pocos los puntos donde confluyen el equipo técnico, el personal de la supervisión escolar y los directores; intensos al inicio del programa y menos frecuentes conforme avanza, se caracterizan por una relación asimétrica de los objetivos a cumplir, una gran lista de actividades a ejecutar y la rendición de informes cada cierto periodo. Y, curiosamente, si se cumple con el informe en tiempo y forma, el programa se califica como exitoso (Fierro et al, 2009).

La educación, por lo general, corre a cargo del gobierno estatal, ya que es el ejecutor directo y en la mayoría de los casos se nombra un representante estatal para cada programa y para cada subsecretaría, área o departamento, paralelo a los que existen a nivel federal. Es decir, por ejemplo, existe una Subsecretaría de Educación Básica Federal y otra Estatal, un responsable federal y otro estatal del programa Escuela Segura, etc. A su vez que existe la SEC y dentro de ésta las oficinas federales; también existen, aquí mismo en la capital, pero en otro espacio físico, las oficinas representantes de la SEP, las cuales se denominan Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación (OSFAE), comúnmente conocidas como oficinas federales.

Como podrá imaginarse, esta estructura administrativa ha generado una duplicidad de puestos y de funciones inimaginables, todo un laberinto qué recorrer al momento de la gestión o reclamo de algún trámite. Con la actual Reforma Educativa, implementada por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, se busca, entre otras cosas, fusionar esos espacios y volver más eficiente el Sistema Educativo, además de reducir el poder caciquil y clientelar que detenta el sindicato.

### ***7.1.2.3. Evaluación de la Política***

En general, la ejecución y evaluación de la política educativa está a cargo del Poder Ejecutivo Federal, a través de la SEP, y del Poder Ejecutivo Estatal a través de la Secretaría de Educación, mismas que controlan y evalúan las políticas educativas. En el marco de la evaluación de la política de desarrollo social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social publicaron, el 30 de Marzo del 2007, en el Diario Oficial de la Federación, los lineamientos para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, con el objetivo de orientar los programas y el gasto público al logro de los objetivos y metas, así como medir sus resultados, objetivamente, mediante indicadores relacionados con la economía, eficiencia, eficacia y la calidad en la Administración Pública Federal, y el impacto del gasto público.

El objetivo de la evaluación y del monitoreo de los programas federales, es impulsar una gestión basada en resultados y consolidar un Sistema de Evaluación del Desempeño, aplicando los siguientes tipos de evaluación:

- ❖ Evaluación de programas federales
  - Evaluación en materia de diseño
  - Evaluación de consistencia y resultados
  - Evaluación de indicadores
  - Evaluación de procesos
  - Evaluación de impacto
  - Evaluación específica
- ❖ Evaluaciones estratégicas: son evaluaciones externas con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad responsable de programa

Las evaluaciones se llevan a cabo por evaluadores externos con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad responsable del programa federal, dicha evaluación y sus resultados, forman parte del Sistema de Evaluación del Desempeño, así como del Programa de Mejoramiento de Gestión, y a su vez se articulan sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario. En cuanto al seguimiento y control de programas, tenemos que el asesoramiento de estos se realiza con agentes externos de

distinto origen y estatus administrativo, y son los siguientes: los Equipos Técnicos Estatales de Programa (cobertura estatal); las mesas técnicas de las direcciones de nivel educativo (cobertura estatal); el servicio de supervisión escolar y su personal (cobertura por zona escolar); los centros de maestros (cobertura por región y municipios), y los servicios de educación especial e integración educativa (cobertura por zonas de educación especial). Sólo dos de estos agentes tiene bien delimitadas sus funciones, en los restantes existe ambigüedad y discrecionalidad en las funciones, dependiendo del jefe en turno.

Para la sistematización de la información estadística educativa, desde inicio de la década de los 70s, se estableció, al interior de la SEP, la planificación educativa tal y como la conocemos hoy, en distintos niveles de agregación territorial, nacional, estatal y micro-regional. Se desarrolló, entonces, un sistema de información continua, basado en un conjunto de indicadores de cobertura y eficiencia interna del Sistema Educativo, fue desarrollándose un cuestionario conocido por su clave F-911, el cual se aplica al inicio y al final de cada ciclo escolar en todas las escuelas. Tanto para su elaboración, como para su sistematización, participan el INEGI y la SEP, junto con esta encuesta se elaboró otro sistema de información que se denomina Programación Detallada (PRODET), el cual reúne información del crecimiento de la matrícula y las necesidades de nuevas plazas docentes, grupos y escuelas.

El cuestionario F-911 alimenta el contenido de la Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional (EBSEN) y los sistemas para el análisis de las estadísticas educativas (SISTESEP), y en particular el Sistema de Información Estadística de Educación Básica (SIEEB); tales sistemas desagregan información de indicadores generales sobre la matrícula, los docentes y las escuelas. Así como indicadores de eficiencia (reprobación, repetición, abandono intra-ciclo e inter-ciclo), tanto a nivel nacional como por entidad federativa.

La información que proporcionaba el cuestionario (F-911) como el PRODET, se utilizaba para la estimación de plazas docentes, administrativas y de servicios, pero dado los diversos intereses involucrados -por parte de funcionarios administrativos como por el sindicato- la información tendía a ser manipulada.

La contrastación entre la EBSEN y el Censo de Población de 1990, dio cuenta de una correlación entre mayor marginación y ruralidad de la población, menor confiabilidad de los datos del F-911, dado el sobre-registro de matrícula (...). Una auditoría externa practicada a los recursos del Fondo de Aportaciones a la Educación Básica del Presupuesto Federal de Egresos de 2008, encontró una serie de deficiencias tales como diferentes criterios de interpretación de conceptos; de control y resguardo de los formatos F-911; de integración de los reportes; falta de reporte en algunos centros de trabajo etc., en relación con la confiabilidad y la consistencia de las cifras de matrícula del F-911 de 2007-2008 (Fierro et al, 2009:22 y 23).

Afortunadamente, ya desde el año 2000, se ha desarrollado la captura de la información en línea de manera directa por parte de las escuelas, buscando la veracidad y confiabilidad de los datos. Además, las nuevas tecnologías permiten tener una información más desagregada: por sexo, edad, matrícula por grado, matrícula de nuevo ingreso, alumnos con capacidades especiales, personal docente y administrativo por nivel educativo con o sin grupo, etc.

Paralelamente a las evaluaciones internas de la calidad educativa, existen evaluaciones determinadas por organismos externos o hechas acorde a parámetros internacionales, tales como el Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos (PISA) y la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE).

PISA es un examen que se aplica a estudiantes entre 15 y 16 años, el programa busca conocer en qué medida los estudiantes que concluyen la educación básica y están por iniciar el bachillerato en este rango de edad, han adquirido los conocimientos y habilidades relevantes para participar activa y plenamente en el mundo moderno. Los participantes se eligen de manera aleatorias, seleccionando escuelas de todas las entidades federativas. Los temas que se evalúan son ciencias, matemáticas y lectura; se considera que éstos son los únicos que se pueden evaluar de forma internacional por ser más universales.

Por su parte, ENLACE es una prueba del Sistema Educativo Nacional que se aplica a planteles públicos y privados del país, a los niños del 3° al 6° grado de primaria y en los tres niveles de secundaria. El propósito de esta prueba es generar una sola escala de carácter nacional que proporcione información comparable a los estándares mundiales de los conocimientos y habilidades que tienen los estudiantes en los temas evaluados.

Originalmente sólo se aplicaba para matemáticas y español, pero en los últimos años se han incluido ciencias, historia, geografía, y formación cívica y ética.

En cuanto a la opinión de los entrevistados sobre participación en la evaluación, hay una percepción generalizada, al igual que en la elaboración, de que en ella existe poca o nula participación tanto de la SEC como del Sindicato, sólo el 17% manifestó que la SEC sí participa, el resto considera que poco o nada (41% y 42% de los entrevistados respectivamente). Incluso, algunos maestros mencionan que la evaluación, particularmente en lo que respecta a la calidad educativa, responde a requerimientos internacionales, como la prueba PISA y la prueba de ENLACE. En cuanto a la participación del sindicato en la evaluación, cerca del 60% de los entrevistados afirma que éste participa poco, el 27% afirma que nada y sólo un 15% considera que mucho.

Así pues, podemos apreciar, según la opinión de los entrevistados, que no sólo la elaboración, sino también la evaluación, siguen siendo competencia fundamental de la SEP. Es en la fase de implementación donde existe una mayor coordinación intergubernamental; menos jerárquica y más colegiada. Mientras que en las fases restantes, las RIG mantienen una estructura jerarquizada, y donde además la federación, a través de su representante educativo (SEP), centraliza las decisiones sustantivas. Existe toda una tradición de mando centralizado, donde las decisiones se toman desde el centro y los entes menores poco o nada pueden hacer, los estados sólo asumen funciones de implementación, participan, más que nada, en la parte operativa, los lineamientos generales le son dados desde la SEP.

Además de la participación de la SEP, la SEC y el sindicato, es importante comentar que -a partir de gobierno de Fox y con el objetivo de aumentar la participación ciudadana y avanzar en el proceso de descentralización- se crearon los consejos de participación social: escolares, municipales y estatales. Los únicos que funcionan de manera permanente y sistemática son los escolares, ya que se reúnen cada viernes, por lo que los niños de todas las escuelas públicas salen, ese día, una hora antes de lo habitual. Sin embargo, su participación es sólo para cuestiones cotidianas y decisiones menores de las escuelas: no están capacitados para tomar decisiones sustantivas sobre la política educativa. En los otros consejos no se ha logrado la participación esperada, ya que estos sólo funcionan de manera intermitente y ocasional, y al igual que el

consejo escolar, tampoco participan en decisiones sustantivas. Todos los consejos a lo más que están facultados es a decidir si un programa, implementado por la SEP, se aplica o no en la escuela, en el municipio o en el estado, según sea el caso.

Otro aspecto que también es importante resaltar, es la capacidad de decisión de cada uno de los participantes dentro de los programas, por las respuestas dadas por los entrevistados, podemos inferir que esta capacidad es muy limitada, reduciéndose a cuestiones operativas, pues no se pueden hacer modificaciones sustantivas a ningún programa. La SEP plantea el programa, las entidades deciden si lo toman o lo dejan, y este mismo protocolo siguen los centros escolares en particular.

En los acuerdos que se suscriben entre la federación y el estado, también se percibe el matiz de la centralización, pues en la mayoría de los casos, los acuerdos se generan a petición de la federación y no de los estados. Y en el caso de los convenios, por lo regular, estos surgen por iniciativa de los entes menores hacia su ente inmediato superior, donde se solicita a éste último algún tipo de apoyo con el objetivo de resarcir un daño o cubrir una necesidad.

## ***7.2. Concentración y Escasez de Recursos***

La siguiente cuestión, que es crucial al momento de hablar de descentralización o de autonomía, es la de los recursos con que cuenta un estado, más aun cuando se trata de recursos económicos. Zacatecas es altamente dependiente de la federación, más del 90% de sus recursos económicos provienen de ella, es decir, a lo sumo un 10% son recursos generados internamente, su aportación al PIB nacional es menos del 1%. Su bajo crecimiento económico le impide tener cierta capacidad recaudatoria impositiva y por lo tanto, el aumento y la generación de ingresos propios, por lo que la autofinanciación de su Sistema Educativo, dista mucho de ser una realidad.

Pero, además de que un estado tenga o no recursos propios para financiar su educación, la otra cuestión es qué tanto la federación está dispuesta a ceder, no sólo los recursos, sino *el control sobre dichos recursos*. Esto, aunado el poder caciquil, clientelar y fáctico que durante años ha ejercido el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, dan como resultado un Sistema Educativo centralizado.

De los recursos que llegan al estado, por parte de la federación, más del 50% son recursos condicionados, de estos sólo el 20% pueden ser suministrados a los municipios, el resto los concentra la entidad federativa, es decir, el gobierno estatal. En cuanto al recurso educativo, más del 90% son para pagar sueldos y salarios, por lo tanto dichos recursos están estrictamente etiquetados, quedando poco para hacer algún tipo de inversión en las escuelas.

La dependencia casi absoluta del estado de Zacatecas con respecto a la federación, es una parte de la realidad, la otra está del lado de quién define, y en qué porcentaje, el monto que se le otorga al estado para su educación. Los mecanismos de cómo definir cuánto dar a los estados, resulta confuso aun hoy en día, y aunque los criterios para su asignación se definen en la Ley de Coordinación Fiscal, varios autores (como se menciona en el segundo capítulo) afirman que es un criterio político el que más pesa. En el caso de Zacatecas, el 83% de los entrevistados afirma que el presupuesto educativo para el estado lo define la SEP y sólo un 17% piensa que también participa la SEC en su definición.

En cuanto al destino de los recursos educativos, para el 50% de los entrevistados es definido por la SEP, para un 42% lo definen SEP y SEC, y para un 8% sólo la SEC. Lo que nos hace suponer que, una vez que se otorga el recurso, la definición del destino de los recursos no estrictamente etiquetados (menos de un 10%) parece ser un aspecto que a la federación no le interesa controlar totalmente, pues permite, según se observa, una mayor injerencia y participación de la SEC.

Después de señalar que el destino del recurso educativo para Zacatecas lo define la SEP, surge la duda de quién define el recurso educativo para los municipios. Un 41% de los entrevistados piensa que lo define la SEP, un 42% considera que la SEC y 17% afirma que ambas. Sin embargo, y a pesar que en la definición del recurso educativo para los municipios, así como en su destino, tiene algo de injerencia la SEC, la definición continúa a cargo de la SEP, más aun, es un recurso que se define en las Cámaras, los estados, y menos aún los municipios, poco o nada pueden hacer.

En cuanto al origen de los recursos educativos, para el 86% de los entrevistados, el 75% de los recursos educativos son aportación federal, y el 14% restante señala no saber de

dónde proviene el recurso educativo. Observando los cuadros del capítulo anterior, nos damos cuenta que, efectivamente, alrededor de un 70% de los recursos educativos provienen de la federación.

Por otro lado, cabe mencionar que el recurso llega a Zacatecas ya etiquetado, la SEC sólo se encarga de otorgarlo y administrarlo, lo que reduce aún más su autonomía. En el estudio de campo, prácticamente todos nuestros entrevistados (92%) afirman que los recursos educativos que se le asignan al estado, están etiquetados, lo que impide que las escuelas puedan disponer de algún recurso para imprevistos o gastos extras; solo un 8% considera que no están etiquetados. Al margen de la percepción de los entrevistados, efectivamente los recursos educativos están etiquetados prácticamente en su totalidad, lo que le permite al Estado de Zacatecas un nulo margen de maniobra y poder de decisión. La totalidad de los programas educativos vienen definidos desde la SEP; la autonomía es una ficción.

Pero la cuestión es aún más compleja, pues aparte de que los recursos los define y etiqueta la SEP, el destino específico de dichos recursos es para pagar sueldos y salarios (cerca del 90%) y poco o nada queda para la infraestructura u otras necesidades de las escuelas. Tres cuartas partes de los entrevistados percibe que aproximadamente el 75% del recurso educativo se destina a salarios, para la otra parte de los entrevistados, un 25%, también se destina a mejoras en las escuelas. Esta misma cuestión se les planteó a los ex-secretarios de educación, para ellos, la situación es más grave, pues afirman que, prácticamente todo el recurso es para sueldos y salarios y, si acaso, menos de un 5% es para algún programa específico o consumibles; escobas, trapeadores, jabón, papelería, etc. Más del 90% de los entrevistados afirma que las escuelas cuentan con poco o nada de recursos para mejorar su infraestructura (41% dijo que poco y 50%, que nada), todos señalan que los únicos recursos que hay en las escuelas y que les ha permitido hacer algunas mejoras, son las cuotas de padres de familia, sin ellas, las escuelas se estarían derrumbando y, efectivamente, todo esto lo constatamos si observamos los cuadros del capítulo anterior. Sólo para un 9% de los entrevistados, sí hay suficientes recursos.

Para elevar las condiciones reales de las escuelas, se requieren millones de pesos; dinero que el estado no tiene, ni la federación está dispuesta a dar. A Zacatecas sólo llega el pago de salarios, de las condiciones físicas de las escuelas, “*háganse cargo*

*ustedes*”, dice la federación. Esto ha obligado a las escuelas a implementar las cuotas de los padres de familia, que es como éstas se han mantenido en los últimos años. En este sentido, todos los entrevistados señalaron que sin las cuotas de padres de familia no habrían podido mejorar su infraestructura; construir una barda, poner un barandal, pintar la escuela, poner un piso, etc. En este sentido, los maestros están muy molestos con el Partido Verde Ecologista, que *ha implementado una campaña contra las cuotas de padres de familia sin conocer -dicen ellos- lo que verdaderamente pasa al interior de las escuelas.*

Además de las cuotas de padres de familia, las escuelas se mantienen de las kermeses y la venta de comida que semana con semana realizan las madres de familia; el aseo de los salones, las cortinas, el piso, los libreros, el barniz para las bancas, prácticamente todo, lo pagan los papás. La SEC sólo paga el salario de la planta docente y administrativa, e inclusive hay escuelas donde los papás se han organizado para pagar un velador. El panorama es muy desalentador: no hay recursos en las escuelas.

Si la mayoría de los recursos están definidos y provienen de México, la pregunta que nos planteamos es ¿Zacatecas podrá de alguna forma obtener más recursos para la educación que los estrictamente presupuestados por la federación? Cerca del 90% de los entrevistados considera que no o que es poco probable. Peor aún si consideramos la escasa actividad económica de Zacatecas, pues es uno de los estados más pobres del país, su aportación al PIB nacional es mínima (menos del 1%), la base de contribuyentes es baja y sus aportaciones pequeñas. Zacatecas es uno de los estados más pobres del país y por lo mismo, vive de la federación.

De esta forma tenemos que: gran parte del recuso educativo es aportación federal; el peso del gobierno federal en las decisiones sobre la política educativa sigue siendo excesivo, dado el centralismo del sistema fiscal; los recursos para los estados provienen sobre todo de transferencias federales, mientras que, en general, los recursos propios tienen un menor peso. Por otra parte, la Constitución misma atribuye en forma exclusiva al nivel federal, competencias claves en el campo educativo, incluyendo la de establecer planes y programas de estudio de educación básica en todo el país (SENADO, 2002). Todos estos factores hacen del Sistema Educativo Mexicano una estructura sumamente rígida, jerarquizada y centralizada.

Otro tema, también importante dentro del ámbito educativo, es el de los salarios de los maestros; éstos son muy heterogéneos, ya que existen muchos maestros, fundamentalmente los de plaza inicial, que ganan seis mil pesos mensuales. Este salario tan bajo provoca que muchos maestros busquen trabajos alternos para complementar su ingreso, situación que impacta negativamente en el rendimiento y la calidad de atención del profesor hacia los alumnos. La definición de los salarios ha sido, como en toda negociación, un “estira y afloja” entre el sindicato, las secciones y los gobiernos, tanto local como nacional. Actualmente las secciones negocian una parte de sus ingresos con la federación y otra con el estado, lo que les ha redundado -comentan los maestros- en mayores prestaciones en relación a las que tenían antes de la descentralización. La mayor parte de los entrevistados considera que son la SEP y el SNTE los que finalmente deciden los salarios. Para los ex secretarios, que son la parte patronal, esta situación se ha convertido en una bola de nieve difícil de frenar, generando un gran déficit presupuestal en el Sistema Educativo Zacatecano, razón por la cual el ex secretario Flavio Campos sugirió, en el 2006, a la ex gobernadora Amalia García Medina, regresar a la federación las competencias educativas.

Cabe aclarar que existe un tabulador de salarios nacional acorde a cada zona geográfica; sin embargo, de la negociación que cada sección hace con su gobierno estatal pueden derivarse apoyos que no existen en otras entidades federativas. De tal manera que los estados con más recursos o aquellos que consideran prioritaria la educación, han concedido a su magisterio mayores prestaciones que las estrictamente establecidas por la federación.

### ***7.3. Concentración del Poder Sindical***

El otro aspecto, que al parecer también impide una verdadera descentralización, aunque no forma parte de la estructura intergubernamental del Sistema Educativo, es la concentración del poder sindical, específicamente el poder corporativista, clientelar y caciquil que ejerce el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, conocido por todos como el SNTE, particularmente por la cúpula sindical orquestada por su exlíder y ex dirigente Elba Esther Gordillo Morales; para muchos, ella es la pieza clave del rompecabezas. El SNTE se ha convertido en una de las instituciones más grandes y rígidas de América Latina, concentra el poder de miles de maestros de todo el país, lo que lo convierte en el actor principal del Sistema Educativo Mexicano, formando parte

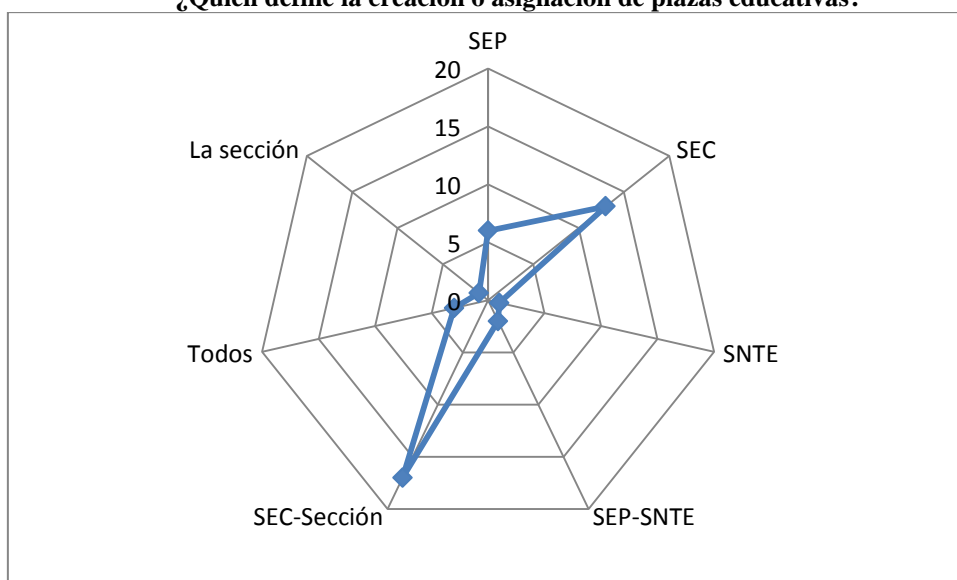
además, de los grandes poderes fácticos de México. Bajo esta lógica, son dos entes los que monopolizan al Sistema Educativo Mexicano: el Gobierno Federal y el SNTE.

En el estado de Zacatecas existen dos secciones sindicales; la sección 34 perteneciente a la federación y la sección 58, conocida como la sección estatal, la proporción entre ambas es de 3 a 1. Es decir, por cada tres maestros con plaza federal existe uno con plaza estatal, los que nos da como resultado que del total de maestros que existen en la entidad 75% pertenecen a la sección 34 y 25% a la sección 58, ambas regidas por el sindicato nacional.

El 76% de los entrevistados afirma que la sección sindical (sección 34 y sección 58) se rige por la normatividad de sindicato nacional, lo que significa que la mayoría de las decisiones o por lo menos las más sustantivas vienen definidas desde allá, el resto afirma que no, que cada sección tiene su propia normatividad. El SNTE es un organismo fuertemente corporativista, poco o nada se puede hacer en el Sistema Educativo Mexicano sin su anuencia, las secciones locales, por su parte, tienen un margen de maniobra mínimo y se rigen, en general, por la normatividad nacional.

**Grafica 7.1**

**¿Quién define la creación o asignación de plazas educativas?**



Fuente: Elaboración propia en base al estudio de campo.

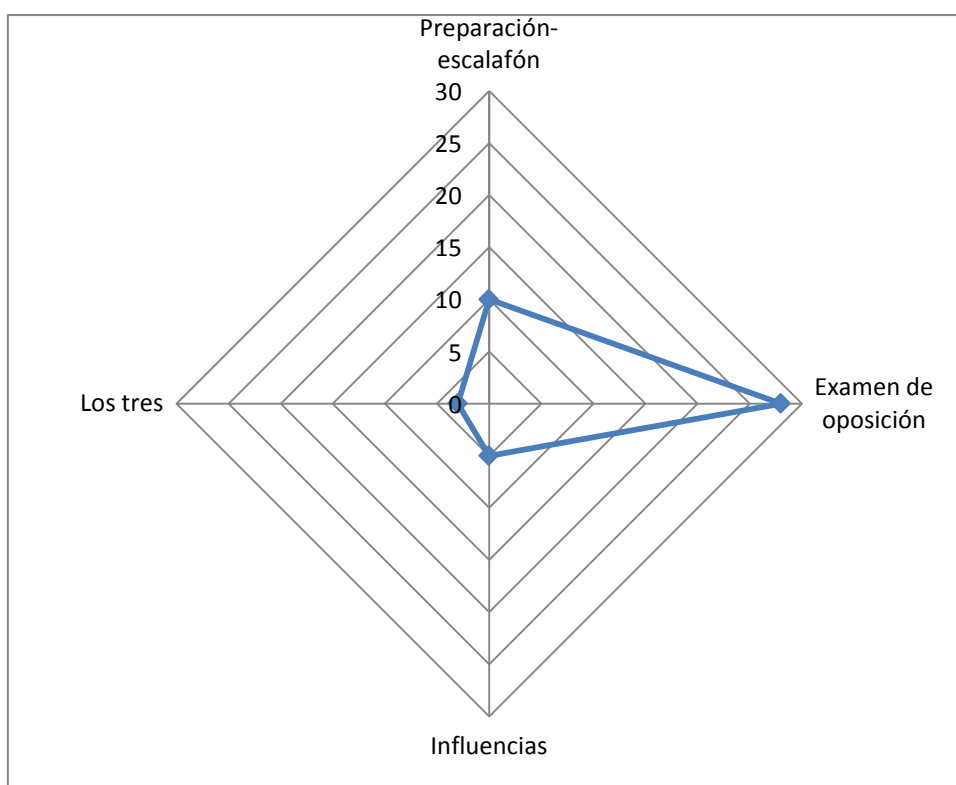
En base a la gráfica, derivada de las opiniones de los entrevistados, podemos apreciar que la asignación de plazas es un mecanismo menos centralizado o por lo menos pretende serlo, donde la participación de los entes involucrados es diversa, lo cual es positivo para el proceso de democratización del SNTE. Sin embargo, para los ex secretarios, el Sindicato es una estructura sumamente rígida que les impide tener alguna injerencia en la asignación de plazas, pues la mayoría de las plazas las decide él, lo que limita, significativamente, su poder de decisión.

El ex secretario Apolonio Castillo Ferreira (febrero 2000- septiembre 2004) señala que con la firma del Acuerdo Nacional, se acordó con el SNTE, en general, y con las secciones en particular, que estos pondrían la mayor parte de los puestos. Castillo Ferreira quiso, en su momento, poner a maestros que él consideraba más capacitados, pero el Sindicato se lo impidió, lo que muestra cómo este organismo merma enormemente la autonomía y poder de decisión de los responsables de la SEC. Con esta afirmación del ex secretario, podemos darnos cuenta que el poder que ejerce el sindicato aún es muy fuerte.

En cuanto a los mecanismos más utilizados para asignar una plaza, tenemos la siguiente gráfica.

Grafica 7.2

¿Cuáles son los mecanismos para la asignación de plazas educativas?



Fuente: Elaboración propia en base al estudio de campo.

En los últimos años, el examen de oposición ha sido el mecanismo más usado para la asignación de plazas, con él, se busca evitar las influencias, lo que hace suponer cierta apertura y transparencias al interior del sindicato. Los entrevistados comentan que antes las plazas se heredaban, se otorgaban sólo a los cuates y en muchos casos hasta se vendían; la corrupción y el tráfico de influencias era la regla. Sin embargo, esta situación poco a poco ha ido cambiando y, se espera que con la actual Reforma Educativa las cosas mejoren aún más.

No obstante, cabe aclarar que este mecanismo ha sido altamente criticado por los mismos maestros, ya que lo que más se toma en cuenta en esta evaluación son los grados académicos, a lo que los maestros argumentan, que por su condición de padres o madres de familia no tienen tiempo para prepararse o que, por los bajos salarios, muchas veces tienen que buscar un trabajo complementario. Y que, además, en la mayoría de los casos los maestros que están haciendo un postgrado descuidan a sus alumnos: hacen sus tareas en el salón de clases, dejando a los alumnos hacer lo que les venga en gana.

Afirman además que existen muchos maestros que atienden mejor a sus alumnos y les enseñan más que los que tienen hasta un doctorado.

Con respecto a quién determina las cuotas sindicales, la mayoría de los entrevistados afirma que éstas están determinadas desde México, es decir desde el SNTE, por lo tanto, ellos como sección poco saben al respecto, sólo unos cuantos piensan que también la sección participa en su definición. En cuanto a la obtención de las mismas, el 44% afirma que la sección obtiene y administra sus propios recursos, el 41% que no, sino que éstas son controladas desde el sindicato nacional, el 15% restante señala no saber a dónde van, ni quién las administra.

Para el 32% de los entrevistados hay desvío en el uso de los recursos obtenidos por las cuotas, para el 29%, estas se utilizan en gastos del sindicato, el 18% considera que en festejos del día del maestro y el 21% restante dice no saber en qué se utilizan dichos recursos. De esta forma, tenemos que, más del 50% afirma que hay desvío de los recursos o no conocen en qué se utilizan. Especulan que su exlíder, Elba Esther Gordillo, recibe y amasa millones de pesos al mes<sup>68</sup>, de los cuales gran parte los utiliza en su propio beneficio. En este sentido se observa un gran malestar por parte de los maestros hacia su exlíder; hoy sabemos que efectivamente esto es cierto.<sup>69</sup>

Así pues, de los recursos obtenidos por la sección -como en la mayoría de los casos sucede- poco se sabe, lo cierto es que gran parte de estos va a parar al sindicato nacional. Varios entrevistados comentaron que los recursos suben directamente a México y de ahí se distribuyen a las secciones sindicales, pero que es poco, ya que la mayor parte se queda allá, lo que reduce la autonomía financiera de las secciones locales.

---

<sup>68</sup>Uno de los entrevistados comentó que les descuentan 59 pesos al mes y que son alrededor de un 1' 300, 000 maestros. Si

multiplicamos el descuento por el número de maestros, la recaudación del SNTE asciende a 76' 700, 000 pesos mensuales.

<sup>69</sup> El 26 de Febrero del 2013 es aprehendida por la Procuraduría General de la Republica la señora Elba Esther Gordillo Morales acusada de despilfarro y uso indebido de los recursos del SNTE.

#### ***7.4. Descentralización de la Educación Básica: Percepción de los Actores***

La educación es uno de los factores que posibilita una mayor igualdad de oportunidades entre los individuos y un mayor bienestar para las sociedades. Estos aspectos se reflejan en mejores posibilidades de desarrollo económico. Por lo tanto, no es casualidad que los gobiernos en el mundo moderno se hayan planteado la puesta en marcha de sistemas educativos propios y los tengan como una de sus principales responsabilidades (SENADO, 2002:14).

La descentralización es considerada como una estrategia administrativa, mediante la cual el Gobierno Federal traslada la implantación de sus políticas hacia las instituciones de los gobiernos del interior del país. Por lo tanto, al momento de descentralizar se genera, por sí mismo, un nuevo estilo de relaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

##### ***7.4.1. Génesis de la Descentralización Educativa***

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 73, fracción XXV, dispone que el Congreso de la Unión, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público. Para cumplir con tales objetivos, el H. Congreso de la Unión expidió entre otros ordenamientos, la Ley Federal de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 29 de noviembre de 1973. En ella se establece que la promoción, establecimiento, organización, dirección y sostenimiento de la educación es una de las actividades que corresponde a estados y municipios. Más, implicó una concentración y una centralización que ya no corresponde a los tiempos actuales. La Ley citada dispone, asimismo, que la Federación pueda celebrar con los estados y municipios, convenios para coordinar o unificar los servicios educativos.

En diciembre de 1982, el entonces Presidente de México, Miguel de la Madrid Hurtado, retomando los planteamientos captados durante la campaña electoral, anunció la decisión de transferir a los gobiernos locales los servicios de educación básica y normal, así como los recursos de apoyo correspondientes, sin demérito de los derechos laborales ni de la organización sindical.

Por su parte, en el marco de la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, la Secretaría de Educación Pública, elaboró el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (1984-1988), puntualizándose que: transferir a los gobiernos estatales los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normalista, constituye, en parte, un hecho esencial para lograr los objetivos de la descentralización en la vida nacional y contribuir, mediante la participación de la comunidad, al desarrollo integral de los estados. En tal virtud, la Secretaría de Educación Pública inició diversas acciones tendientes a crear la infraestructura necesaria, para llevar a cabo el proceso de descentralización de los niveles de educación básica y normalista. A fin de propiciar el logro de las mismas, el 8 de agosto de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondría a los gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación, en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo y de los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADEZ), y establecer un Comité Consultivo para la descentralización Educativa.

Por medio de este decreto se reorganizan las delegaciones generales cambiando su denominación a Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar. Así mismo, se crea una Coordinación General para la Descentralización Educativa, que tendría como función, auxiliar al titular de la Secretaría de Educación Pública en la ejecución de las medidas que requiera el proceso de descentralización. Posteriormente, el 20 de Marzo de 1984, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de Descentralización de los Servicios Federales de la Educación Básica y Normal.

Dicho decreto disponía la celebración de acuerdos de coordinación que preverían el establecimiento de modalidades y mecanismos para la prestación en forma coordinada de los servicios federales de educación básica y normal, y de los respectivos sistemas de educación estatales. Para tal efecto se crearán, en cada entidad federativa: a) El Consejo Estatal en Educación Básica y, b) la Dirección General de los Servicios Coordinados de Educación Pública. El primero tiene por objetivo promover el establecimiento de los procedimientos encaminados a la realización de la descentralización educativa y el desarrollo paralelo de los servicios federales de

educación básica y normalista, y de los servicios educativos estatales. La segunda, se encargaría de administrar, en forma conjunta, los servicios federales de educación básica y normal y los servicios estatales de educación, con ejecución de los planes y programas establecidos por la Secretaría de Educación Pública.

En el decreto, también se establece que a medida que se instalaran los Consejos Estatales de Educación Pública y las Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública, desaparecerían las Unidades de Servicios educativos a descentralizar y se disolverían los Comités Consultivos para la Descentralización Educativa.

Años más tarde, el 19 de mayo de 1992, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) que suscribieron el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, por medio del cual el Gobierno Federal traspa y el respectivo gobierno estatal recibe los establecimientos escolares, con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando en el estado respectivo, los servicios educativos mencionados, así como los recursos financieros utilizados en su operación.

En esa misma fecha, se publica en dicho Órgano Informativo el decreto para la celebración de los convenios en el marco del ANMEB. El objetivo de dichos convenios es el oportuno y el cabal cumplimiento del mencionado acuerdo. Los nombres que recibieron las oficinas generales en el proceso de descentralización, fueron:

- De 1978 a 1983, Delegación General de la SEP
- De 1983 a 1985, Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar
- De 1985 a 1992, Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública
- De mayo de 1992 a diciembre de 1994, Instituto Zacatecano de Educación
- De enero de 1993 a enero del 2013 -20 años-, Secretaría de Educación y Cultura
- A partir de Enero del 2013, Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas

#### **7.4.2. Cambios más Importantes con el ANMEB**

De esta manera, la descentralización administrativa de la educación se inició de manera formal en 1978, con el establecimiento de las delegaciones generales en todos los estados de la República. El 8 de Agosto de 1983, por medio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, las delegaciones generales reciben el nombre de Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USED). Pero es hasta con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992) que se inicia un proceso formal de descentralización educativa, este último es, por su tamaño, impacto y trascendencia, una de las reformas administrativas más importantes de este periodo.

Una de las principales críticas a este proceso, es precisamente el no comprender, por parte de gobierno central, que la descentralización, es un proceso y como tal no es algo que se deba realizar de la noche a la mañana, sino al contrario, la descentralización, como todo cambio administrativo, debe ser paulatina, gradual y consensada.

Con el Acuerdo Nacional, los estados llevaron entonces la peor parte, ya que les fueron transferidos, por parte del Gobierno Federal, el manejo de los recursos y su administración inmediata, pero nada más, de modo que ahora opera un sistema híbrido sin definición clara de a quién correspondía qué y quién es responsable por el uso de los recursos, el nivel y el cumplimiento de los maestros, o la calidad misma de la educación (Didriksson y Ulloa, 2008 en Fierro et al, 2009).

A la pregunta: *¿Cuáles fueron los cambios más importantes en materia de descentralización educativa que se registraron con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica?* En general, los entrevistados respondieron que uno de los cambios que ellos encuentran, es que el estado ahora se hace cargo de sus maestros: antes estos se podían cambiar a cualquier estado, *de hecho hubo muchos profesores que se fueron a otras entidades, ahora se contrata sólo a maestros dentro del estado, sí le dan plaza a alguien de otro estado, pero a menos que tenga mucha influencia* -dicen-. Al descentralizar las escuelas, el estado se hace cargo de sus maestros: *ahorita está un poco difícil encontrar trabajo, no hay plazas, lugares, sólo se da contrato; para poder asignar plaza es con examen* -aseguran algunos entrevistados-.

Otro cambio es la creación de regiones educativas; antes, cuando los maestros de las comunidades o municipios tenían algún problema, debían desplazarse a la capital (oficinas centrales en el estado) para resolverlo, con la creación de regiones ya no es necesario, ellos se dirigen directamente a la Región que les corresponde. Sin embargo, los entrevistados comentan que esto es un proceso lento, ya que la Región turna los expedientes a la Secretaría, hasta que junta un número significativo de ellos y que además, los problemas sustantivos no los puede resolver la Región. Anteriormente había que ir a México hacer todo tipo de trámites o para solicitar plaza, ahora esos aspectos se gestionan aquí. En este sentido, podemos deducir que la regionalización ha agilizado algunos trámites, pero al mismo tiempo ha burocratizado otros.

Antes los recursos llegaban directamente de la SEP a su destino, ahora el estado se encarga de repartir los recursos pero los aplica a otros aspectos que no es lo educativo, le da prioridad a otras cosas. *Ahora la partida de no sé qué, las juntas sindicales, ahora sí llegan, pero se quedan para unos cuántos. Les afecta más a los que ganan muy poquito; la plaza inicial gana como tres mil pesos por quincena.*

Otro cambio importante y quizá el más significativo por su impacto económico y político, es el Programa de Carrera Magisterial, para la mayoría de los maestros dicho programa no sirve, lleva tintes políticos, los ha dividido mucho, ya que, señalan, unos ganan mucho y otros muy poco por hacer el mismo trabajo. Además, afirman que los del Sindicato acomodan a sus allegados y a ellos (a los maestros) sólo los usan, por lo que consideran que todo está muy mal. Para gran parte de los maestros el cambio o descentralización fue en apariencia; *se dice que a cada estado le son respetadas las decisiones, pero no es cierto, la SEP concentra todo.*

Para algunos maestros, con la administración del ex Presidente Carlos Salinas de Gortari y particularmente a partir de la firma del Acuerdo Nacional, ha habido más capacitación para docentes, mejoramiento y equipamiento escolar, por lo que ellos consideran que esto ha mejorado la educación: *yo siento que los maestros se desapollaron, estaban estancados, hubo cambios para la actualización, pero las exigencias son muchas cosas, por ejemplo 'me vas a pagar más', se tiene que compensar con mejoras salariales.* Para ellos, con Salinas hubo un incremento salarial muy bueno, *hay que reconocérselo al señor, hay que reconocer. Más sin embargo,*

*vuelvo a insistir, la sociedad está perdiendo más valores. No obstante, el sentir de los maestros es que por más capacitación que hagan no logran acceder a mejores prestaciones: me capacito, tomo cursos, hago exámenes. Se dice que se aumentará la jornada, pero no se mejoran los salarios porque las exigencias son muchas para acceder a Carrera Magisterial, eso no funciona, no sirve.*

Para otro grupo de entrevistados no ha habido cambios significativos: *En sí yo no veo, para mí es un parche con otro parche que hace la SEP, el problema educativo no llega al fondo porque los muchachos no aprenden, sacan programas y programas pero no sirven, para mí el problema educativo radica en la capacitación de los maestros y en los padres de familia. Seguimos dependiendo de los mismos, las decisiones se toman donde mismo, la evaluación universal no se decidió desde el estado, todos tienen que hacer el examen universal, y puntualizan: andamos mal desde la toma decisiones.*

En cuanto a los libros, el estado se hace cargo sólo de un libro de tercer año; hay una materia que se llama “Estudio de la entidad donde vivo”, ese libro lo elabora la SEC, pero también tiene que ser aprobado a nivel federal y si este no se aprueba el libro no se publica, del resto de los libros se sigue haciendo cargo la SEP.

Hay muchas cosas que no han cumplido, y son políticas nacionales, están las tecnologías nacionales TIC, por ejemplo; *se comprometieron a un centro de cómputo para las escuelas pero del dicho al hecho hay mucho trecho, todas las escuelas deberían estar equipadas pero no lo están, nunca equiparon con enciclo-media, se quedaron muchos computadoras en la Secretaría, otras llegaron sin cables, dónde quedó lo demás, quién sabe. Para estos maestros son muchas las promesas que anuncian, pero en la realidad no hay nada, buscamos un culpable, pero no lo vemos de raíz.*

Igualmente, un maestro señala: *yo veo todo igual, hay más presión en cuanto a papeleo estadístico. Los libros son los mismos, les dan uniforme, las escuelas siguen igual de feas, lo nuevo son las enciclo-medias, pizarrón electrónico, pero no se les da mantenimiento, los maestros siguen igual de amargados, bueno seguimos igual.*

Peor aún, para algunos maestros, con la firma del Acuerdo, la educación y la situación de los maestros no sólo no ha mejorado, sino que inclusive, ha empeorado: *Nos acabaron de amolar, con la evaluación, con el examen de carrera, hoy tengo un diplomado, cursos nacionales, cursos estatales y todavía los exámenes. Hacen todo, cursos tras curso, para no pasar, siempre pasan los más estudiosos, además los exámenes no son acorde a la realidad.*

En el siguiente cuadro, se muestran las principales respuestas vertidas por los entrevistados en torno al impacto del Acuerdo Nacional.

**Cuadro 7.1**

**RESPUESTAS DE DIRECTORES Y MAESTROS**

<p><b>Cambios con el Acuerdo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Más capacitación para los maestros</li> <li>-Mejores salarios según su nivel en Carrera Magisterial</li> <li>-Mejoramiento y equipamiento escolar</li> <li>-Los maestros se despolillaron</li> <li>-Mejorar el aprendizaje de los alumnos y la capacitación de los docentes</li> <li>-Hay más presión en cuanto al papeleo estadísticos</li> <li>-La evaluación universal que le van hacer a los maestros, los programas, los contenidos, la continuidad de la obligatoriedad para todos</li> <li>-Antes los recursos venían desde México, ahora el estado se encarga de impartir los recursos pero los destina a otras cosas que no es lo educativo</li> <li>-Antes era mejor porque venía el recurso desde México y sí llegaba, ahora no</li> <li>-Ahora se contrata sólo a maestros dentro del estado</li> <li>-Ahora todo se resuelve con la Región</li> <li>-Ahora las plazas las designa cada estado</li> <li>-Más cursos y la incursión de las tecnologías</li> <li>-La modificación del currículo... se quitaron muchos contenidos y se agregaron nuevos (televisión, enciclopedia, computadoras)</li> <li>-Estamos sujetos a nuestro estado</li> <li>-La creación de regiones facilita los trámites</li> </ul>
<p><b>No hubo cambios importantes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Es un parche con otro parche que hace la SEP</li> <li>-El problema educativo no llega a fondo</li> <li>-Sacaron programas y programas pero no sirven</li> <li>-Yo veo todo igual, los libros son los mismos, que se vea, que se note no hay nada</li> <li>-Todo viene desde México</li> <li>-Pues nada más entregaron así el paquete de maestros, pero el dinero no</li> <li>-Yo siento que todo sigue igual (...) estas reformas se llevan por detrás del escritorio (...) no se vigila su correcta aplicación</li> <li>-Los cambios no se han visto (...) peor si nos resistimos al cambio</li> </ul>
<p><b>Todo está peor</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Nos acabaron de amolar, cursos y más cursos pero no paso</li> <li>-Sus condiciones laborales han bajado y les han atado las manos, pura papelería y nada</li> </ul>

- Con la descentralización se burocratizó todo
- Con esa firma nos dieron en la torre (...) con ella viene la privatización (...) y los profes que no rindan se van a quitar (...) los profes ya no tendrán base, ni nada, puros contratos
- Sólo estudiarán unos cuantos
- Muchos padres de familia dicen que vamos en retroceso
- Salinas dividió el Sindicato (...) ahora el Sindicato nos friega (...) se convierte en nuestro verdugo
- A nosotros nos perjudicó mucho (...) ahora, si me quiero cambiar a otra Región es muy complicado
- Los recursos no llegan, no sé si se los dan a los supervisores
- Cualquier recurso se baja con proyecto y es muy tardado
- Ahora nos quieren jubilar muy grandes
- La situación magisterial es muy difícil, si volviera a nacer no sería maestro

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas

## Cuadro 7.2

### RESPUESTAS DE SUPERVISORES Y EXSECRETARIOS

<b>Cambios más importantes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Manejo directo de recursos financieros, cercanía de los procesos de selección de personal, la reunión de los sistemas educativos federal y estatal sin integración y servicios administrativos más cercanos</li> <li>-Se acotaron algunos trámites que en su tiempo eran muy engorrosos; pago de salarios, gestión de mobiliario, distribución de libros de texto. Me parece que en la administración de los recursos materiales, financieros y humanos sí hubo mejoras sensibles. Sin embargo, el gran pendiente está en los procesos académicos, que son los que más impactan en los resultados del aprendizaje y construcción de competencias de los niños y adolescentes</li> <li>-La evaluación universal, no nos parece mal, sino que la consideramos injusta; ya nos preparamos y ahora nos quieren evaluar otra vez</li> <li>-Carrera Magisterial fue el despegue de salarios</li> <li>-Muchas cosas que antes se arreglaban en México ahora se arreglan aquí. Hay más participación de la SEC para hacer ajustes al calendario</li> <li>-El estado maneja su propio presupuesto, aceptar o no aceptar Carrera Magisterial</li> </ul>
<b>No hubo cambios importantes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-En general no hubo cambios significativos en la normatividad, rutinas y procedimientos, lo que ha significado que no haya una verdadera descentralización</li> <li>-Con la descentralización lo que mandaron son los problemas pero no los recursos, seguimos igual</li> <li>-Ya no hubo cambios en los salarios de los maestros de base, todo se enfocó a Carrera Magisterial que sólo mejora la situación de unos cuantos maestros que hacen el mismo trabajo, el trabajo de los demás y que no perciben aumento alguno</li> <li>-Un trámite que usted realiza en México en 3 días, aquí se lleva hasta tres meses, por eso cuando se tiene prisa es mejor ir allá</li> </ul>
<b>Todo está peor</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Lo primero que se descentralizó, es la negociación con el Sindicato y el pago de estos. Pero este pago es una nube de nieve que no tiene fin, un barril sin fondo, el costo es muy alto para los ingresos zacatecanos</li> <li>-Para mí la descentralización fue pasar los problemas federales al estado, fue una decisión lineal entre el SNTE y el gobierno central, los gobiernos estatales, en realidad no fueron tomados en cuenta, pero sí se vieron obligados a participar</li> <li>-Quisieron sacar del centro la problemática educativa (...) sólo para quitarse problemas ellos, pero no para mejorar</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas

En base a las respuestas dadas por los entrevistados pudimos apreciar que uno de los temas más recurrentes y que más ha impactado a los maestros es el programa de Carrera Magisterial, las opiniones son diversas, pero la incomodidad es mucha.

En el siguiente cuadro podemos apreciar las principales opiniones sobre este programa.

**Cuadro 7.3**

<i>Opiniones sobre el programa Carrera Magisterial</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Más capacitación</li> <li>-Mejoraron los salarios</li> <li>-Las exigencias son muchas</li> <li>-Eso no funciona, no sirve</li> <li>-Nos acabaron de amolar, cursos y más cursos pero no paso</li> <li>-Nos preguntan cosas de la secundaria</li> <li>-Todo esto lleva tintes políticos</li> <li>-Nos ha dividido mucho; unos ganan mucho y otros muy poco por el mismo trabajo</li> <li>-Los del Sindicato acomodan a sus allegados y nada más nos usan</li> <li>-Desunió al gremio, ya no tenemos los mismos beneficios</li> <li>-Se degeneró el programa, en el sentido de que no a todos los maestros de les evalúa igual</li> <li>-Todo lo que piden en Carrera Magisterial desgasta más de lo que dan, piden mucho trabajo físico, entrega de muchos materiales; quisiera uno dar el ancho pero no puede</li> <li>-Es mucho esfuerzo para los maestros para cumplir con todos los requerimientos; hacen unos paquetes de 100 hojas sólo para un reporte, para todo lo demás hacen bastante trabajo</li> <li>-Es difícil que me acepten en Carrera Magisterial, pues hay pocos recursos y muchos compiten</li> <li>-La programación de esos cursos y diplomados suele ser muy rápida, de un día para otro</li> <li>-Con la evaluación universal, yo no estoy de acuerdo (...) fue un acuerdo entre Esther y Calderón, no se tomó en cuenta a la SEC</li> <li>-Nos tienen el pie en el cuello</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas

Aunque a los entrevistados no se les preguntó directamente sobre el Sistema Educativo o sobre la calidad de la educación, algunas de sus respuestas, cuando se les preguntó sobre los principales cambios derivados del ANMEB, giraron en torno a este tema.

**Cuadro 7.4**

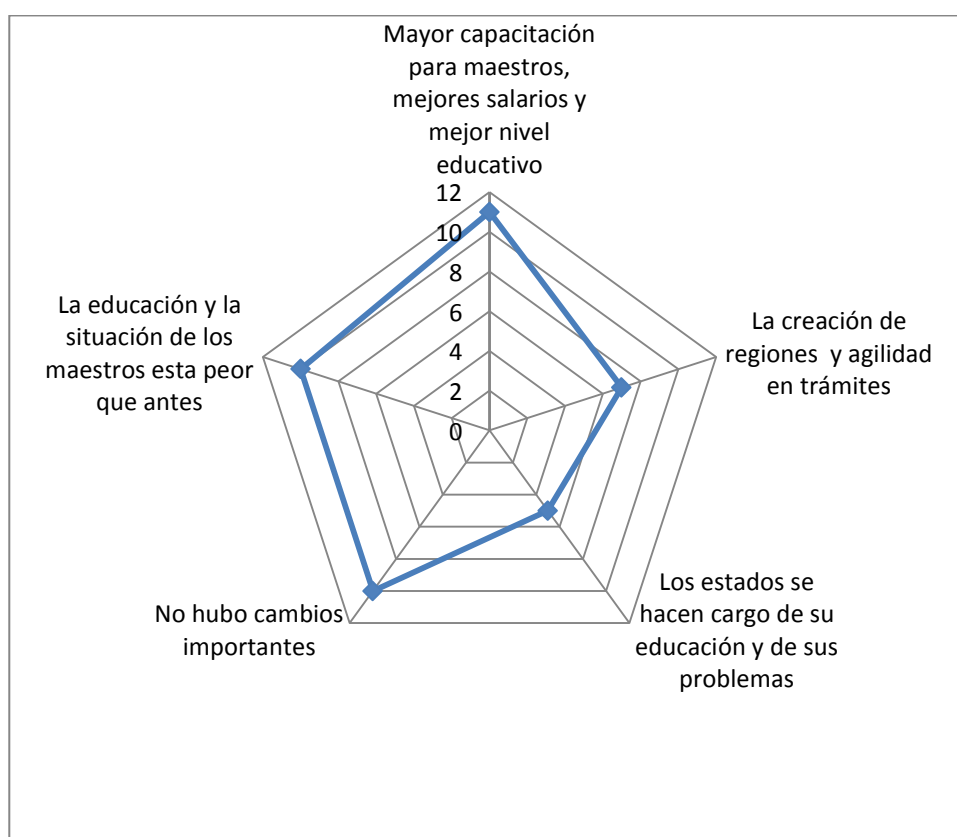
<i>Opiniones sobre el Sistema Educativo</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Uno hace malabares, tengo 37 alumnos</li> <li>- El examen de enlace, se debería de diseñar de otra manera</li> <li>-Hay una gran pérdida de valores, la sociedad está perdiendo valores</li> <li>-Ahora los niños juegan mucho en los videojuegos y no ponen atención</li> <li>-No hay internet en las escuelas y los equipos no funcionan</li> <li>-Los libros no traen lecturas y los niños no investigan</li> <li>-Hay mucha libertad y los valores se han perdido</li> <li>-Con la modificación de los planes de estudio la educación se hizo más superficial</li> <li>-Hay muchas familias disfuncionales; la mamá trabaja todo el día, el papá igual, el niño esta sólo todo el día no hay nadie que lo atienda y vea en que anda mal</li> <li>-La calle está llena de vandalismo, prostitución, delincuencia, drogadicción, cuando toda la educación se privatice qué vamos a hacer con tantos niños en la calle (...) sólo estudiarán unos cuantos</li> <li>-Muchos temas importantes se quitaron, ya no hay la raíz cuadrada</li> <li>-Los papás piensan que la escuela es una guardería</li> </ul>

-Nos saturan los grupos de 38 alumnos  
 -Con eso de los derechos humanos (...) los papás ya no dejan que uno castigue a los niños y uno ya no los puede controlar  
 -Hay muchos maestros que ganan seis mil pesos y sólo trabajan ellos para mantener a 5  
 -Me la paso todas las horas controlándolos

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas

La siguiente gráfica nos muestra una síntesis de la percepción de los actores sobre los cambios más importantes derivados de la firma del ANMEB, agrupados en las siguientes categorías.

**Gráfica 7.3.**  
**Principales cambios con el ANMEB**



Fuente: Elaboración propia en base al estudio de campo.

Puede apreciarse en la gráfica anterior que, en términos generales, son tres aspectos en los que redundan las respuestas de los entrevistados: 1) Mayor capacitación para maestros, mayores salarios y mejor nivel educativo, 2) La educación y la situación de los maestros está peor que antes y, 3) No hubo cambios importantes. Por lo cual se puede concluir que en el aspecto específico de la descentralización no se percibe un cambio significativo.

Salinas de Gortari realizó una serie de cambios económicos y políticos que implicaron el desmantelamiento y subasta del país; privatizó cientos de empresas, realizó la reforma al Artículo 27, permitiendo el latifundio. En la educación y para favorecer su proyecto, colocó a Elba Esther Gordillo como dirigente del SNTE y a Ernesto Zedillo como Secretario de Educación; con la primera pudo pactar, sin ningún problema, la Reforma Educativa, el segundo, en cuestión de meses, logró estructurar el Acuerdo y obtener la firma de los gobiernos estatales. No obstante, existe una percepción muy fuerte de que no ha habido cambios significativos, más aun que las condiciones de los maestros han empeorado.

Además a 20 años del Acuerdo, según Fierro et al (2009), varias cuestiones estructurales fundamentales no han sido tocadas: primero, el carácter ambiguo del cargo, fundamentalmente en el caso de ser responsable de zona y supervisor; mientras que en el caso de director, subdirector y maestro, las funciones son más claras. Segundo, no ha sucedido la indispensable recuperación del ejercicio pleno de las funciones de la inspección, control, regulación y desarrollo de la enseñanza, del trabajo docente y directivo, a través de la visita a la escuela, la evaluación, la retroalimentación y el apoyo técnico-asesoría para asegurar el desarrollo curricular, el uso crítico de los enfoques pedagógicos y los nuevos materiales y tecnologías educativas, así como las prácticas de la evaluación de los profesores. En tercer lugar, la solución de los asuntos relativos al acceso y permanencia en el puesto, así como la evolución del desempeño de los supervisores. Cuarto, salvo excepciones estatales, como Aguascalientes o en el singular caso de la delegación de Iztapalapa en el Distrito Federal, no se ha transformado la estructura organizativa de la supervisión escolar, en cuanto a los apoyos administrativos y pedagógicos que se requieren para ejercerla, tanto de infraestructura y equipamiento como de personal. Yo agregaría como quinto punto, la estructura clientelar, caciquil y corporativa del SNTE, en sexto lugar, el puesto vitalicio de los líderes sindicales y en séptimo, el control excesivo, por parte de la SEP, sobre la política educativa en general.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que la institucionalización de una política no es algo previamente establecido, sino que se va dando de manera pautada, lenta, gradual o por qué no decirlo, de manera incremental, surgen de una estructura o directiva marco,

que es la Constitución, pero sus especificidades se van desarrollando con la interacción cotidiana de los individuos, y acorde al contexto específico de cada región, hasta devenir en determinadas reglas o normas. Son cambios graduales y lentos, no suceden en un corto plazo, generalmente se suscitan en periodos largos de tiempo; los cambios más profundos tienen que ver con los niveles de operatividad, a medida que nuevas competencias<sup>70</sup> son transferidas a los gobiernos sub-nacionales, ya que para esto se requiere mayor interacción basada en instrumentos más formales y garantizar así, un mínimo de eficacia. Lo que a su vez exige que los gobiernos locales tengan una actitud más activa en la construcción de su propio destino.

Para el ex secretario de Educación de Zacatecas, José Manuel Maldonado Romero (Septiembre – Diciembre 1992/ Marzo 1994 - Mayo de 1995), a diferencia de lo que opinan los ex secretarios Flavio Campos (Febrero 2006-Enero 2009) y Apolonio Castillo (Febrero 2000-Septiembre 2000), la firma del Acuerdo trajo consigo cambios favorables y uno de ellos es la regionalización. En Zacatecas existen actualmente 13 regiones, lo que agiliza, señala él, realizar trámites diversos. Sin embargo, para la mayoría de los maestros entrevistados, esto no sirve de mucho, pues de cualquier forma, el Jefe de Región no les resuelve muchos de sus problemas, sino hasta que estos son turnados a la parte central, es decir, finalmente los problemas se resuelven hasta con SEC o en su defecto hasta en la SEP. En todo caso, la regionalización es útil, en tanto que es un mediador entre la autoridad central y el maestro que está en el aula, lo que evita que, cuando un maestro, que está en una comunidad muy alejada tiene un problema, tenga que desplazarse hasta la capital para solucionarlo, lo cual es positivo, según los entrevistados. Pero esto significa, dicen ellos, mucha burocratización.

Farfán (2007) afirma que hay un orden institucional correspondiente a grandes acontecimientos o procesos (económicos, políticos y sociales), los cuales influyen sobre la formación o el surgimiento de las instituciones y que, por lo tanto, dichos acontecimientos condicionan las políticas públicas; una guerra, una revolución, una crisis, una bonanza, una reforma político-social importante, etc., son hechos que impactan significativamente el éxito o no de una política, pero también son hechos que obligan o presionan a llevar a cabo una política, pero que, muchas veces, no es

---

<sup>70</sup> El avance competencial de los gobiernos sub-nacionales se sustenta en el reclamo de mayores cuotas de autogobierno y se asocia a la soberanía de los estados.

realmente lo que se quiere; en el discurso político se habla mucho de descentralizar, pero las prácticas cotidianas nos muestran todo lo contrario.

Pierson (2000, en Farfán, 2007) por su parte considera que los arreglos institucionales una vez consolidados tienden a ser más persistentes en el terreno de las políticas públicas. Para Farfán, el estudio de los efectos inerciales de las instituciones o *path dependence* es una forma de análisis institucional, en donde el énfasis cognitivo está depositado en los procesos históricos (tiempo y consecuencia de los acontecimientos) que llevan al surgimiento de las instituciones, a su consolidación o retroalimentación y, consecuentemente, a su transformación. En este sentido cabría la posibilidad o la esperanza de que una vez consolidadas las instituciones creadas para el cambio, llegue o se complete la descentralización.

Un vez que los gobiernos realizan su elección institucional y de políticas en un área de política determinada, los patrones creados persistirán, a menos que exista una fuerza suficiente para remontar la inercia creada en el establecimiento del programa; esto es lo que el institucionalismo histórico refiere como *path dependence*. (Peters, 1999:64 en Farfán, 2007:106).

#### **7.4.3. Limitaciones de la Descentralización Educativa**

¿Qué aspectos ha impedido llevar a cabo una verdadera descentralización? Para Preciado (2011), algunos problemas que se han presentado en el proceso de descentralización educativa son, en su mayoría, de implementación más que de diseño, aunque en el diseño faltó lograr consensos con los involucrados, se caracteriza por una decisión del centro a la periferia y de arriba hacia abajo. Pero, en nuestra investigación, se considera que -a diferencia de Preciado- más que ser un problema de implementación, es un problema de diseño, desde su origen.

La federación no está dispuesta a ceder competencias sustantivas que reflejen una real autonomía de los sistemas educativos estatales, esto por el lado de la descentralización educativa. Por el lado de la calidad de la educación, el problema es más estructural, ya que a mi parecer y en base a lo observado, por más reformas que se hagan, ninguna de ellas toca uno de los problemas de fondo que es el número de alumnos por maestros. En la mayoría de las escuelas de educación pública, sobre todo en las cabeceras

municipales, el número de alumnos por grupo supera los 40. Cambiar esto implicaría construir más aulas y contratar más maestros, aunque los maestros ya existen, lo que hace falta es el recurso para construir las escuelas y pagar a los maestros.

En el caso de las escuelas ubicadas en las comunidades rurales y marginadas, la problemática es otra, la mayoría son escuelas multigrado o bi-docente. Es decir un maestro se hace cargo de dos grados diferentes e inclusive, en algunos casos, de toda la escuela, generándose el mismo problema anterior. Otras escuelas no cuentan con electricidad, mucho menos con computadoras, los inclusive y el contexto socio-económico de estos niños son muy diferentes a un niño de la ciudad, más aun, de un niño que vive en zonas residenciales.

En lo que sí estamos totalmente de acuerdo con Preciado (2011) es en lo siguiente: los actores educativos que recibieron la transferencia no fueron capacitados; algunas entidades asumieron la transferencia más como un botín que como una responsabilidad; durante el proceso se ha venido entregando la conducción de la dirección de la educación por razones de tipo político, sin tomar en cuenta los perfiles, sobre todo, de los mandos superiores, con la única excepción de Guanajuato, donde los mandos se concursan mediante el Reglamento Civil de Carrera que está vigente en la entidad.

La descentralización se realiza en un ambiente que se caracteriza por la ausencia de una cultura de evaluación; no se asignan los recursos financieros suficientes e incluso los comprometidos se regatean por diversas formas; se eliminaron algunas de las políticas salariales que tenía la federación sin crear las correspondientes para los estados, particularmente para los mandos medios y superiores. No se han implementado políticas eficaces para disminuir las desigualdades que existen en el sistema, ni antes ni después de la descentralización; se mantiene el error de que la descentralización es igual a buena educación y la centralización a mala educación, sin analizar el contexto político, económico, administrativo, social y las condiciones específicas de cada estado.

Otro aspecto en el que también se coincide con Preciado, y que sí está en el ámbito de la implementación, es cuando señala que las escuelas, como ámbitos de control, pueden aceptar o rechazar una reforma como la descentralización, por lo que considera que la longitud de los tramos de control de los mandos medios a los centros escolares, la

condición de los mandos intermedios leales al Sindicato y los empleados de base, evitan que lleguen las reformas a las escuelas. Y en este sentido, hemos observado que, efectivamente, existe una gran reticencia a diversas reformas que los maestros consideran lacerantes a sus derechos, razón por la cual ellos no cooperan en su realización, optando por hacer lo mismo que hacen siempre, situación que hace fracasar a la reforma.

A la pregunta: *¿Cuál considera que son los principales aspectos que han limitado la descentralización?* Los entrevistados respondieron:

**Cuadro 7.5**

**RESPUESTAS DE DIRECTORES Y MAESTROS**

<b>Limitaciones de la descentralización</b>
-Todo está muy burocratizado
-Mire yo creo que son ideas de nuestros dirigentes, todos quieren tener la razón
-El problema es la corrupción, fracasan los proyectos por la corrupción, se arrumban pizarrones y los proyectores
-Es la misma corrupción en el país
-El Sindicato no va hacer nada, esta con el patrón, no va a defender los intereses del trabajador
-Falta de organización
-Que ese recurso se reparta verdaderamente a los estados
-El económico es el principal
-Hay estados que sí pueden decidir qué hacer, nosotros no, el objetivo es evitar que seamos autónomos
-No hay democracia
-El estado no podría mantenernos a todos los maestros (...) nosotros fuimos contratados por la Federación, la sección 58 por el estado
-La existencia del Sindicato institucional y el democrático
-La falta de recursos
-El monetario, el Gobierno Federal sí quiere descentralizar pero él manda los recursos
-La Federación no suelta los recursos, los controla totalmente
-Yo trabajé en Aguascalientes, allá hay más ingreso para el estado y eso hace que sea el estado con más prestaciones a los maestros
-No nos dan autonomía, ni quieren soltar los recursos
-Lo político, el gobierno del estado quiere tener todo centralizado (...) las regiones no pueden decidir nada (...) tienen que venir los encargados en las regiones a hacer sus trámites a Zacatecas
-Primero las necesidades presupuestales, el otro de que todavía las políticas educativas se establecen a nivel nacional y la vinculación nacional del Sindicato
-Por ser dos sistemas diferentes, dos delegaciones cada una de ella tiene sus propios movimientos
-Por un aspecto político y económico
-La resistencia de la base
-La dependencia económica de los estados, segundo el compromiso por parte de los gobiernos locales, para asumir sus responsabilidades sobre la educación
-La obstinación del Gobierno Federal de condicionar todo y cada uno de los recursos humanos y financieros

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas

**Cuadro 7.6**

**RESPUESTAS SUPERVISORES Y EXSECRETARIOS**

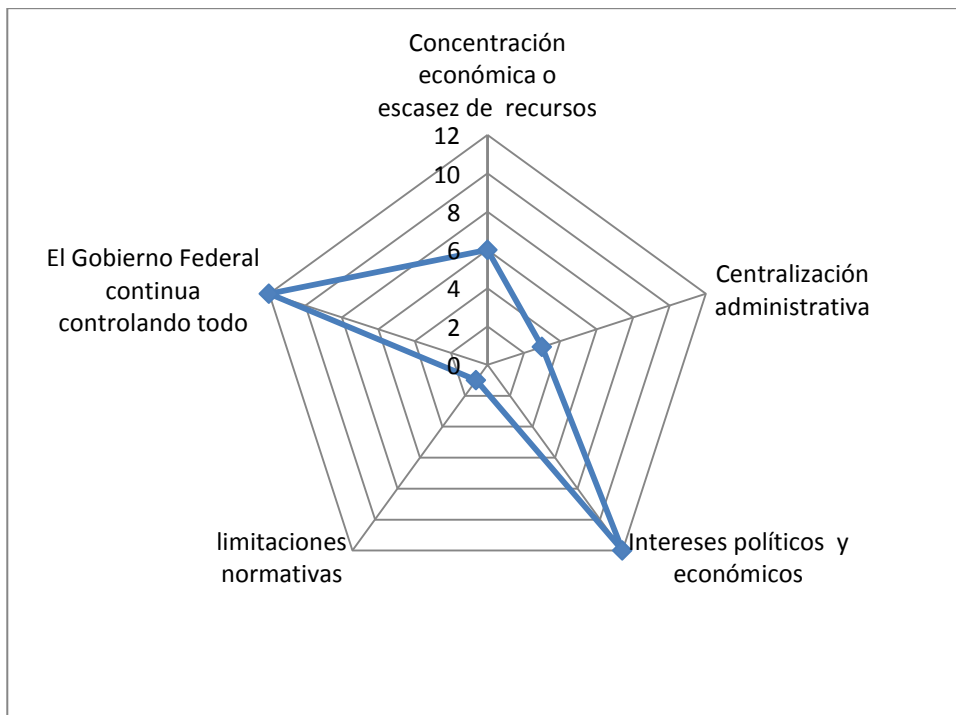
<b>Limitaciones de la Descentralización</b>
<p>-La falta de creación de un sistema educativo estatal (...) que termine con las diferencias de un sistema federalizado y estatal</p> <p>-El aspecto financiero y la estructura sindical, las negociaciones con el Sindicato se han convertido en una bola de nieve y generan un sobre-endeudamiento para el estado, el estado no tiene capacidad financiera para hacer frente a las negociaciones con los Sindicatos, ni recursos para infraestructura. Cerca de un 97% de los ingresos se destina al gasto de salarios, el 3% restante para gastos menores como gasolina</p> <p>-Se requiere de una estructura sindical más flexible, existe una estructura política que la Secretaría no puede romper</p> <p>-La actualización de costos es muy limitada y pone en permanente conflicto las finanzas estatales</p> <p>-El recurso está en el gobierno nacional ¡que va a soltar! Todos los estados están sujetos al recurso federal, al centro</p> <p>-Zacatecas no es un estado económicamente fuerte para mantener a sus maestros</p> <p>-El que no exista un sólo Sindicato y que ellos sean tan pocos y nosotros muchos (...) el estado no podría mantenerlos a todos. Por ejemplo Oaxaca trabaja diferente, ellos son un sólo Sindicato y todos son federados (...) su estado no tiene compromisos con ellos</p>

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas

Cada una de las respuestas intentó reagruparse en sub categorías, de las cuales obtuvimos la siguiente gráfica, en ellas puede apreciarse, a manera de síntesis como el control del gobierno federal, junto con los intereses políticos y económicos, son las limitaciones más señaladas por parte de los entrevistados.

**Gráfica 7.4**

**Límites de la descentralización**



Fuente: Elaboración propia en base al estudio de campo.

Si la descentralización -en general- ha sido rehén del contexto político, más aún lo es la educación básica, ésta se caracteriza por el centralismo y peso político de uno de los sindicatos más poderosos de América Latina, ligado directamente al gobierno central, lo que ha limitado su eficacia y eficiencia, y ha hecho que, a diferencia de otros procesos de descentralización, la educativa fuera por decreto, el cual se dio con la Firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

#### ***7.4.4. Descentralización Educativa: Percepción de los Actores***

Para Arenilla (2009) existen una serie de requisitos que se deben cumplir para que la descentralización sea viable y son los siguientes: la participación social y política, una voluntad política doble, el diálogo y concertación entre actores, que cuente con autonomía, legitimidad propia y auto-organización, en el caso del organismo descentralizado. Así como con recursos propios y un alto grado de desarrollo institucional y social. Sin todos estos requisitos la descentralización será un proceso truncado o inconcluso como lo es en varios países. Y aquí cabría preguntarnos si en Zacatecas se cumple con dichos requisitos. Desafortunadamente, todo parece indicar que no.

En el aspecto institucional de la descentralización, Cingolani (2005) distingue dos instancias de institucionalización; una de ellas se refiere a la institucionalización en el plano normativo jurídico-legal (constitución, leyes, decretos, reglamentos) y otro mucho más complejo, se refiere a las dinámicas que se generan en los nuevos espacios de acción, a las prácticas y actuaciones de las organizaciones y a las conductas de los actores, que pueden orientarse o no a un afianzamiento del sistema descentralizado.

Desde esta perspectiva, la nueva distribución de competencias y de transferencias fiscales deviene en nuevos esquemas de vinculación intergubernamental, ya que los diferentes niveles de gobierno que participan en este proceso tienen que adecuarse a la descentralización; los arreglos institucionales creados para regular las Relaciones Intergubernamentales juegan un papel en la institucionalización y en la estabilización del sistema descentralizado. Por tanto, aunque observamos cierto avance en la instancia normativo-jurídico-legal, las prácticas y las conductas de los actores parecen no tener avances significativos en estos 20 años y, a pesar de los cambios en el sistema de

enseñanza, la estructura clientelar y caciquil del SNTE, junto con el presidencialismo, parece perpetuarse, impidiendo una verdadera descentralización de la educación básica.

Y aquí también cabría preguntarse: ¿En qué medida la descentralización educativa, que es uno de los principales objetivos a alcanzar dentro del Acuerdo Nacional, es congruente con las rutinas o prácticas más comunes dentro del Sistema Educativo Mexicano?, ¿existen las condiciones económicas, políticas y sociales que propicien ese proceso?, ¿están los maestros interesados en la descentralización?, ¿se cuenta con las instituciones adecuadas?, ¿realmente la Federación quiere ceder sus competencias? Me temo que la respuesta en cada una de estas preguntas es *no*. El gobierno sólo desea descargarse del inmenso trabajo administrativo que implica la centralización de competencias, pero no está dispuesto en ceder aquellos espacios que le quitan poder y control sobre los estados.

Con el objetivo de conocer la opinión de los maestros, saber si ellos perciben o no descentralización de la educación básica, se les preguntó a los entrevistados si para ellos había o no descentralización educativa, a lo que algunos respondieron:

#### Cuadro 7.7

##### RESPUESTAS DIRECTORES Y MAESTROS

¿Existe descentralización?
-En algunos aspectos, antes los préstamos y las plazas venían desde México ahora esos trámites se hacen aquí. Pero los certificados y evaluaciones se hacen desde México
-Todo se decide arriba, los de arriba deciden y dicen que se consulta a la base pero no es cierto, ellos hacen todo, no nos preguntan
-No, seguimos dependiendo de los mismos, las decisiones se toman donde mismo
-La evaluación universal no se tomó del estado, y se tiene que hacer el examen universal
-En los hechos no, se anuncia en papeles, pero no
-Supuestamente nos dicen que sí, pero no creo
-En parte, muchos de los programas siguen llegando a nivel federal, se descentralizó una parte, ya muchas plazas el estado las determina
-No, depende de la Federación; es quien da la mayor parte de los recursos
-El cambio o la descentralización sólo fue en apariencia
-Elba Esther y la SEP deciden todo
-Pues nada más por la cuestión de que se maneja por regiones, pero estamos regidos de manera nacional en todos los sentidos (...) de alguna manera Zacatecas es autónomo, en el 10%
-Estaría relacionado con los recursos y los asuntos políticos
-Los trámites de documentación se hacen más rápido y la asignación de plazas también
-No se puede hacer nada aquí (la Región) se tienen que mandar los documentos a la SEDUZAC
-Entre comillas (...) ya nada más nos dan indicaciones
-Todos los docentes dependemos del Sindicato Nacional, no hay descentralización, ni de lo oficial, ni de la parte sindical
-Todas las prestaciones las tenemos por parte de la Federación
-Si hubiera descentralización el estado decidiría si toma la ACE, sólo decide sobre un libro, todo lo demás viene de México y se implementa así tal y como está
-Hay una SEC, pero depende de lo federal
-La descentralización fue más de discurso que de forma

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas

**Cuadro 7.8**

**RESPUESTAS SUPERVISORES Y EXSECRETARIOS**

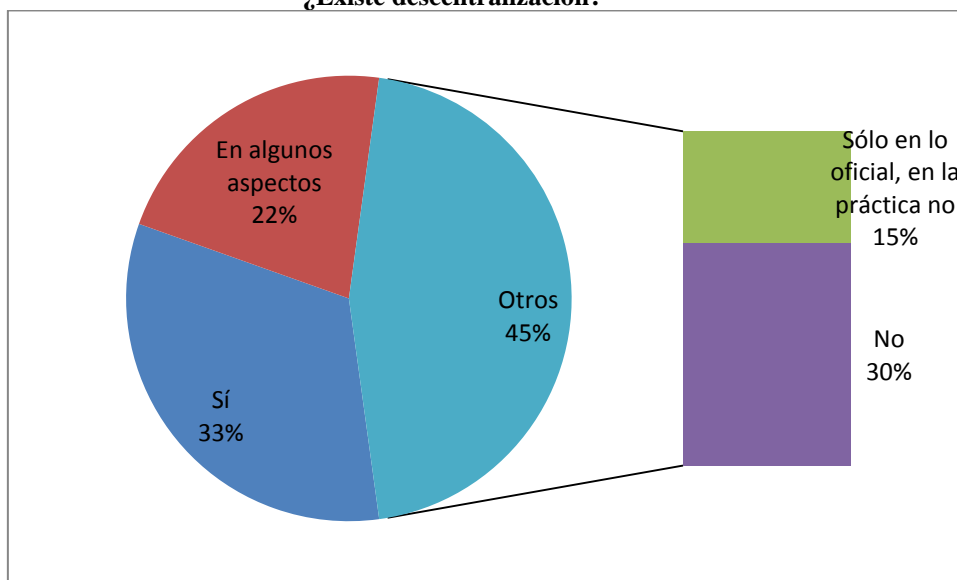
¿Existe Descentralización?
-Hay demasiado control en las definiciones de los cómo, cuando una descentralización sólo debería mantener en las autoridades federales la determinación de lo que se desea del sistema, y los cómo y el cuándo se deben determinar y controlar por los estados en algunos casos por las escuelas y el docente mismo, si es el único
-Cuando yo entré no había Región, en cada estado había una Dirección Federal que se encargaba de todo, pero no había, como ahora, una Secretaría
-Ahora que entraron los panistas, hay un consejo de participación social que le está dando mucha jugada en la educación; en uniformes, en libros de texto, en mejoras en las escuelas. En cada firma de una obra hay un consejo de participación social, pero es similar al Comité de Padres de Familia
-No se ha permitido la descentralización en cuestión de maestros, programas, capacitación y curricula de contenidos, todo lo hace la Federación; viene de México
-Nada más por la cuestión de que se maneja por regiones, pero estamos regidos de manera nacional en todos los sentidos, si acaso es autónomo en un 10%.
-Las regiones son autónomas en lo intrascendente, en lo trascendente tienen que consultar

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas

En base las diversas respuestas vertidas por los entrevistados, pudimos inferir la siguiente gráfica.

**Gráfica 7.5**

**¿Existe descentralización?**



Fuente: Elaboración propia en base al estudio de campo.

Si comparamos el *sí* contra el resto de las respuestas, tenemos que sólo un 33% considera que hay descentralización, para el resto, un 67%, no hay descentralización, sólo en lo oficial o en muy pocos aspectos.

El modelo de descentralización implementado hasta la fecha no es radical, no pretende transferir mayor poder a los gobiernos estatales, ni más autonomía que la escasa establecida por la ley. Se intuye que las reformas descentralizadoras no se consolidan en el mediano plazo a menos que germine un nuevo marco institucional que otorgue mayores grados de autonomía a los estados y establezca nuevas reglas para administrar la educación. El asunto clave es si los gobiernos estatales y el federal (y los programas que han creado) tienen la habilidad de engendrar y consolidar nuevas reglas, rutinas y símbolos institucionales capaces de generar consenso acerca de la implementación de nuevas políticas educativas (Didriksson y Ulloa, 2008: 23 y 24).

Al analizar cada una de las respuestas vertidas por los entrevistados, se percibe que para ellos sí existe, en algunos aspectos, una mayor participación tanto de la SEC como del Sindicato, lo que nos da cuenta de que en algunos aspectos sí se ha avanzado en la descentralización, *particularmente en aspectos administrativos*, puntualiza el ex secretario Flavio Campos. No obstante, existe una percepción generalizada de que las decisiones sustantivas como es la normatividad, el diseño de la política educativa y el recurso económico y su destino, aún continúan en manos de la Federación.

La cuestión central de nuestra investigación es la autonomía o descentralización en la toma de decisiones por parte de los entes menores, particularmente la SEC y si diéramos por hecho lo que en el discurso político se menciona, que sí existe descentralización. Entonces, la siguiente pregunta sería: ¿En qué medida? En la presente investigación, en base a la revisión bibliográfica y a las respuestas vertidas por los entrevistados, se llega a la conclusión de que la estructura actual de las RIG (jerárquica) -donde las decisiones sobre la política educativa y la financiación de la misma corren a cargo de la instancia federal- junto con el poder caciquil del SNTE, poco abona al proceso de descentralización y, que por tanto, el grado de descentralización de la educación básica en Zacatecas es *pequeño*.

Por otro lado, están las presiones de carácter económico-político y las de carácter organizacional, derivadas de la escasa claridad de las nuevas responsabilidades adquiridas y de los nuevos actores, lo que parece indicar que ni los gobiernos, ni el sindicato, tienen claro de quienes y cuáles deben ser las nuevas responsabilidades de

los entes participantes en el Sistema Educativo, ni tampoco tienen claro hacia dónde deben llegar.

En esta investigación, más que testar una hipótesis, intentamos enunciar una hipótesis; los datos mostrados en capítulos anteriores nos indican por qué llegamos a enunciar esta hipótesis y no otra. La hipótesis fundamental que se ha derivado de la presente investigación y que en reiteradas ocasiones hemos mencionado, es: que las relaciones intergubernamentales, en general, y de la educación básica en lo particular -a pesar de los grandes avances en este terreno con los gobiernos de Zedillo y Fox- están muy jerarquizadas, hay una fuerte concentración de la normatividad y diseño de la política educativa, del poder sindical y de los recursos económicos. Todos estos aspectos impiden e imposibilitan una verdadera descentralización de la educación básica, es decir que la educación en Zacatecas, a 20 años de haberse iniciado el proceso de descentralización educativa, aún muestra una estructura tradicional jerárquica, donde la SEC, más que planear, diseñar o proponer, ejecuta los programas y los recursos que le son asignados y etiquetados desde el centro. Esta situación -aunada al corporativismo del SNTE y al escaso desarrollo económico del estado- no muestra visos de cambio.

Mientras el diseño y normatividad de los programas educativos continúen en manos de la SEP, el SNTE ejerza un poder monopólico y los estados no cuenten con recursos para tomar el mando de su educación, la descentralización educativa seguirá siendo una utopía.

## *CONCLUSIONES*

Hablar de descentralización en un mundo globalizado es realmente una paradoja, hemos estado investigando sobre la descentralización de la educación básica en Zacatecas, pero al margen de las múltiples respuestas recibidas, nos hemos dado cuenta que la descentralización y todo lo que de ella se deriva, al ser una propuesta o una forma de organización producto de los cambios mundiales y a pesar de tener aspectos positivos, conlleva en sí misma la imposición de los intereses del gran capital; pareciera que responde más a una moda de organización y reestructuración que a una necesidad interna, y vendiendo a los gobiernos locales la idea de que ellos pueden tomar el rumbo de su economía o de sus necesidades, se les ha convencido de demandar autonomía, sin que -llegado el momento- se les otorgue una verdadera y real independencia.

Pareciera ser una treta más del capital mundial y de este mundo globalizado, o en su defecto, de una élite que pretende, a través de los gobiernos locales legitimarse y validar sus intereses. Este gran capital o las élites, establecen la idea y luego crean sus consejos consultivos, sus consejos de participación social y de padres de familia para legitimarla, pero las decisiones sustantivas se toman desde arriba. En este sentido, la descentralización tiene sus límites, y parafraseando a Alcántara y Martínez (1992), ésta llegará hasta donde el gran capital o las élites le permitan.

Al analizar la descentralización educativa, al margen de las respuestas vertidas por los entrevistados, es claro que las diversas reformas educativas que se han implementado a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en la administración de Carlos Salinas de Gortari, son, en parte, imposiciones del gran capital y de una élite que más que preparar y enseñar a los niños, quiere mantenerlos en la ignorancia y el atraso. La ACE, la RIEB y todas las reformas habidas y por haber no han sido tomadas desde lo local, son validadas por lo local, de ahí el discurso tan trillado del poder local, pero en realidad son imposiciones internacionales o de intereses fuera de lo local.

Realmente, ¿podemos hablar de descentralización educativa cuando parte de la política educativa también es gestada por organismos y evaluaciones internacionales y no acorde a los requerimientos de la región?, ¿tendrán los niños zacatecanos las mismas características y condiciones que los niños de Francia, Alemania, Estados Unidos o

Japón?, ¿podrá un niño del campo zacatecano de Mazapil, que ni luz tiene en su escuela, contestar una prueba de ENLACE de igual forma que un niño del D.F o simplemente de Zacatecas capital?, ¿les servirá a esos niños una computadora, un maestro de inglés, una biblioteca?

Al interior de México y de un mismo Estado, las condiciones y características socio-económicas y culturales son muy diferentes. Ante este escenario ¿Podremos hablar de descentralización?, ¿dónde está la descentralización, si cuando hablamos de recursos no los tenemos (los tiene el gobierno federal, o en el mejor de los casos los estados), si cuando hablamos de programas y evaluaciones nos vienen desde arriba, desde la SEP o respondiendo a requerimientos de organismos internacionales?, ¿dónde está la autonomía, el poder de lo local? ¡Poder local, participación social! ¿Para qué o para quién? Para que los de arriba te impongan su idea, te hagan creer que es tuya y luego te pidan que la avales.

Pero en fin, olvidándonos de esta reflexión y volviendo a los análisis académicos sobre la descentralización, tenemos lo siguiente: si consideramos que la limitación principal para lograr la descentralización educativa es la actual estructura de las relaciones intergubernamentales (relaciones jerarquizadas), si es posible extrapolar nuestro análisis a otros estados. Pero si la limitación, para alcanzar la descentralización, proviene de la incapacidad económica del Estado, esto no sería posible, pues, aquellos estados que tengan mayor capacidad económica tendrán más posibilidades de alcanzar la descentralización que aquellos estados que no tienen recursos. En el caso de Zacatecas, ambos factores impiden llevar a cabo una verdadera descentralización, entonces, aparte de reconocer que hay problemas en la implementación y que la propuesta puede estar mal desde su formulación, nos atrevemos a afirmar que es una política que no tiene las condiciones idóneas para llevarse a cabo: la federación debe estar dispuesta a ceder, no sólo obligaciones y deberes, sino también recursos. Además, la descentralización debe ser parcial, paulatina y asimétrica, ya que los estados tienen necesidades y características diferentes. Dar nuevas responsabilidades a los municipios de manera gradual, creando en ellos primero los mecanismos de autosuficiencia, además de generar un diseño institucional que tenga como eje rector a la colaboración y la cooperación.

En el caso de España, por ejemplo, Aja (2003) se hace las siguientes preguntas: ¿Por qué las Comunidades Autónomas no mantienen entre sí relaciones de colaboración que parecen elementales, ya que deben resolver los mismos o muy parecidos problemas? ¿Por qué son tan débiles las fórmulas de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas? Enfatiza también que, en España, a pesar de su descentralización, sigue siendo mucho más sencillo firmar un convenio vertical, que un convenio entre comunidades autónomas y, peor aún, señala, que es más fácil suscribir convenios de colaboración transfronterizos que internos.

Para México, el panorama es aún más desalentador, pues, desafortunadamente, todo parece indicar que no existe la fuerza suficiente para generar una verdadera descentralización, no hay cooperación y unos cuantos continúan centralizando las decisiones sustantivas de nuestro país. Existe un dualismo perfecto que impide una verdadera descentralización: por un lado un ente que no quiere soltar y controla todo, que es la federación, y por otro, un ente que no puede o al que no le interesa asumir el control de su educación, que son los estados.

Sin embargo, a manera de conclusión podemos señalar los siguientes puntos:

- ✓ En el aspecto de las relaciones intergubernamentales en México, podemos apreciar avances significativos, ya que en esta época se realizaron modificaciones a diversos instrumentos de coordinación intergubernamental, derivados, en gran medida, de las presiones sociopolíticas de la época.
- ✓ Es decir, en las administraciones de Zedillo y Fox, en términos de coordinación intergubernamental, hubo avances positivos; sin embargo, en una estructura de relaciones intergubernamentales jerarquizada -como la de México-, la cooperación y las negociaciones siguen siendo una excepción, por lo que la mayoría de los procesos aún se realizan tal como están, siguiendo el esquema tradicional. Es decir, a pesar de que se han establecido, jurídicamente, nuevas formas de cooperación o de actuación de los operantes de los procesos administrativos, estos se resisten al cambio.
- ✓ Por lo que el Federalismo Mexicano continua siendo un federalismo de ficción, como lo llama Ornelas (2008), y con el regreso del PRI a los Pinos y tomando

en cuenta las características de las contiendas electorales, parece que esto no va a cambiar en muchos años.

- ✓ El Nuevo Federalismo iniciado por Zedillo y continuado por Fox (Auténtico Federalismo) productos del contexto sociopolítico de la época y la entrada a escena de nuevos partidos políticos, han dado como resultado, por el lado del federalismo, a RIG mas coordinadas y, por el lado de los partidos, a RIG más complejas y conflictivas.
  
- ✓ Siguiendo a Agranoff (1997) las relaciones intergubernamentales en México aún corresponden a un modelo evidentemente jerarquizado, en donde los mandos medios y bajos lo único que hacen es obedecer o ejecutar las órdenes del centro; predomina un modelo de relaciones intergubernamentales de Autoridad Inclusiva y, siguiendo a Jordana (2002), estructuras institucionales con una dirección jerárquica.
  
- ✓ Con respecto a las RIG de la educación básica, podemos apreciar, aún, una estructura muy jerarquizada y centralizada que limita una verdadera descentralización, para avanzar en este proceso, es necesario romper esa estructura. ¿Cómo romperla? La respuesta no es fácil, podría ser cambiando la normatividad, otorgando a los estados y luego a los municipios, más independencia para normar su educación, permitiéndoles diseñar su propia política educativa, dotar de más recursos a los estados con autonomía para su uso, dejándolos, además, crear más mecanismos para captar recursos, sin olvidar la rendición de cuentas. Estos son algunos aspectos que permitirían un mayor avance hacia este proceso. Por el lado del sindicato, es necesario dotar a las secciones de más autonomía, en definitiva, romper el corporativismo que ejerce el SNTE.
  
- ✓ Parafraseando a Cabrero y García (2001) la capacidad de decisión de cada componente dentro de la red de relaciones intergubernamentales es reducida, lo cual es evidente cuando analizamos los programas educativos, y esto se corrobora con las respuestas de los entrevistados, donde afirman que,

finalmente, las decisiones no las toman ellos, sino que estas vienen desde arriba. Por lo que la capacidad de decisión en las RIG estudiadas indica estar aún muy centrada en el gobierno federal, donde los entes menores funcionan más como ejecutores que como planeadores.

- ✓ Los principales instrumentos de coordinación intergubernamental en el Sistema Educativo Zacatecano muestran una estructura centralista, ya que la mayoría de los acuerdos son sólo para la implementación del plan de estudios y de suscripción generalizada. Los convenios, por su parte, son para resarcir alguna deficiencia económica mínima y todos los programas se diseñan y financian por la federación.
- ✓ En las reglas de operación de los programas (en los documentos) se plasma un mayor nivel de descentralización del que perciben los entrevistados o de lo que cotidianamente se da, quizá esto es así porque casi todos los recursos vienen de la federación, y por la excesiva burocratización de los mismos. Pero sobre todo, porque la descentralización existe más en el papel que en la realidad.
- ✓ Por lo tanto, la descentralización y, particularmente la educativa, se dio más en el plano operativo o administrativo. Como muchos lo afirman, se descentralizaron los problemas pero no los recursos; el recurso económico y lo sustantivo de la educación sigue en manos de la federación, es decir, la normatividad, el diseño de programas y el recurso económico. Peor aún, parte de la educación no solo está regido por la federación, sino que responde a requerimientos internacionales.
- ✓ De lo anterior se infiere que, el principal problema de la centralización de la política educativa está en el diseño, ya que en la ejecución existe y se percibe, por parte de los entrevistados, una estructura más descentralizada.
- ✓ Otro de los principales problemas que se detecta en el Sistema Educativo Zacatecano es la excesiva etiquetación de los recursos, lo que impide llevar a cabo actividades diferentes a las establecidas desde la federación.

- ✓ En términos de calidad educativa, urge resolver los problemas estructurales de México, urge cambiar la consciencia de los mexicanos, urge recuperar los valores, urge una educación de salón: menos alumnos por profesor, más atención y tiempo de calidad para los niños, no una educación de formato; *formato para esto, formato para aquello*. El maestro pasa la mayor parte del tiempo llenando fichas y formatos para la SEC, en vez de dedicar ese tiempo a atender a sus alumnos.
  
- ✓ En el ámbito de la descentralización, el reto es que, una vez que los estados alcancen una verdadera autonomía, los municipios tengan la suficiente capacidad política, económica y social para generar su propio desarrollo. No puede haber descentralización de responsabilidades si no hay una alineación coherente entre la descentralización de competencias, facultades, atributos, funciones y recursos, recursos que de una u otra forma continúan centralizados. En la medida que el gobierno local se comprometa y el Gobierno Federal esté dispuesto a ceder competencias y recursos, y la necesidad de descentralizar sea real y no una moda, la transformación y el cambio llegarán. Aunque esto, en el contexto político actual, parece inalcanzable.
  
- ✓ Por otro lado, en las actuales condiciones de corrupción, de impunidad, de violencia y de pérdida de valores que predomina en México, la descentralización parece ser un discurso trillado y hueco, parece no importar si los recursos se centran en el gobierno federal, en el estatal o en el local. Descentralizar o no descentralizar parece no ser relevante en estos momentos. Sin embargo, la gran interrogante es si las cosas estarían mejor al haber una verdadera descentralización de los recursos, si cada estado diseñara su propia política educativa, y si los gobiernos locales se hicieran cargo de su educación al cien por ciento.

## Anexo A

### Indicadores Socioeconómicos y Educativos

#### TABLAS

**Tabla 1. Gasto en educación 2004**

<b>RUBRO</b>	<b>Promedio OCDE</b>	<b>MEXICO</b>
Gasto en educación como % del PIB	5.8%	6.3%
Participación del gasto público invertido en educación	12.9%	24%
Gasto en infraestructura educativa en el nivel primaria y secundaria	8.2%	2.7%
Gasto en infraestructura educativa en el nivel terciario	2.7	11.6%
Gasto en compensación de personal en el nivel primaria	5.6%	19.0%

Fuente: Elaboración propia en base a: Panorama de la educación 2005

**Tabla 2. Duración de las clases en Horas**

<b>RUBRO</b>	<b>Promedio OCDE</b>	<b>MEXICO</b>
Duración de las clases para los estudiantes entre 9 y 11 años de edad	804 horas	800 horas
Duración de las clases para los estudiantes entre 12 y 14 años de edad	884 horas	1,167 horas

Fuente: Elaboración propia en base a: Panorama de la educación 2005

**Tabla 3. Salarios**

<b>RUBRO</b>	<b>Promedio OCDE</b>	<b>MEXICO</b>
Salario por hora neta enseñada después de los 15 años de experiencia en primaria, secundaria y preparatoria	\$41,51 y 59 dólares respectivamente	\$21 dólares o menos
Salario después de los 15 años de experiencia en comparación con el PIB per cápita en primaria y secundaria	1.31 y 1.35 veces el PIB per cápita respectivamente	1.75 y 2.3 veces el PIB per cápita respectivamente
Incremento salarial desde 1996 a la fecha en primaria y secundaria	15% tanto para primaria como para secundaria	38% y 43% respectivamente

Fuente: Elaboración propia en base a: Panorama de la educación 2005

**Tabla 4. Principales indicadores socioeconómicos a nivel nacional para 2005**

<b>Indicador</b>	<b>Porcentaje</b>
Población analfabeta de 15 años o mas	8.37
Población sin primaria completa de 15 años o más	23.10
Ocupantes en viviendas sin drenaje si servicio sanitario	5.34
Ocupante en viviendas sin energía eléctrica	2.49
Ocupantes en vivienda sin agua entubada	10.14
Viviendas con algún nivel de hacinamiento	40.64
Ocupantes en viviendas con piso de tierra	11.48
Población en localidades con menos de 5 mil habitantes	28.99
Población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos	45.30

Fuente: Índices de marginación 2005, CONAPO

**Tablas 5. Estados con mayor y menor número de años de escolaridad.**

Estados	Años promedio de escolaridad
Distrito Federal	10.3
Nuevo León	9.6
Coahuila	9.1
Baja California	9.0
Baja California Sur	9.0
Chiapas	6.2
Oaxaca	6.5
Guerrero	6.9
Michoacán	7.0
Veracruz	7.3

Fuente: elaboración propia en base al Índices de marginación 2005, CONAPO

**Tabla 6. Estados con menor y mayor % de viviendas sin drenaje, ni servicio sanitario**

<b>Estado</b>	<b>Porcentaje</b>
Distrito Federal	0.2
Nuevo León	0.5
Baja California	0.6
Colima	0.8
Coahuila	1.6
Guerrero	27.2
Yucatán	18.0
Zacatecas	10.5
Guanajuato	9.9
Querétaro	9.9

Fuente: Elaboración propia en base al Índice de Marginación 2005, CONAPO

**Tabla 7. Estados con menor y mayor % de viviendas sin energía eléctrica**

<b>Estados</b>	<b>Porcentaje</b>
Distrito Federal	0.1
Nuevo León	0.6
Aguascalientes	0.8
Coahuila	0.8
Colima	0.8
Oaxaca	7.2
Guerrero	6.3
Chiapas	5.9
San Luis Potosí	5.6
Campeche	4.8

Fuente: Elaboración propia en base al Índice de Marginación 2005, CONAPO

**Tabla 8. Estados con menor y mayor % de viviendas sin agua entubada**

<b>Estado</b>	<b>Porcentaje</b>
Distrito Federal	1.5
Colima	1.7
Aguascalientes	1.8
Tlaxcala	2.0
Coahuila	2.2
Guerrero	31.1
Oaxaca	26.3
Chiapas	25.9
Veracruz	23.3
Tabasco	22.9

Fuente: Elaboración propia en base al Índice de Marginación 2005, CONAPO

**Tabla 9. Estados con menor y mayor % de viviendas con piso de tierra**

<b>Estados</b>	<b>Porcentaje</b>
Distrito Federal	1.1
Nuevo León	2.3
Aguascalientes	2.4
Coahuila	2.5
Baja California	3.9
Guerrero	35.7
Oaxaca	35.2
Chiapas	33.0
Veracruz	22.8
San Luis Potosí	19.7

Fuente: Elaboración propia en base al Índice de Marginación 2005, CONAPO

**Tabla 10. Estados con menor y mayor % de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos**

Estados	Porcentaje
Baja California	14.2
Nuevo León	23.5
Baja California Sur	24.1
Aguascalientes	32.8
Coahuila	33.0
Chiapas	78.1
Oaxaca	69.7
Guerrero	65.0
Yucatán	63.0
Tlaxcala	62.5

Fuente: Elaboración propia en base al Índice de Marginación 2005, CONAPO

**Tabla 11. Municipios del estado de Zacatecas con el mayor y menor Índice de Marginación**

Municipio	Índice
Zacatecas	Muy Bajo
Guadalupe	Muy Bajo
Morelos	Muy Bajo
Calera	Bajo
Jerez	Bajo
Jiménez del Teul	Alto
El Salvador	Medio
Pinos	Medio
Mazapil	Medio
Valparaiso	Medio

Fuente: Elaboración propia en base al Índice de Marginación 2005, CONAPO

**Tabla 12. Municipios del estado de Zacatecas con mayor y menor tasa de alfabetización para el 2005**

Municipio	Tasa
Zacatecas	97.13
Guadalupe	96.22
Morelos	95.84
Miguel Auza	94.49
Fresnillo	94.15
El Salvador	79.21
Gral. Joaquín Amaro	85.50
Melchor Ocampo	86.26
Jiménez del Teul	86.30
Mazapil	86.56

Fuete: Elaboración propia en base al Compendio Censal 2010,Zacatecas

**Tabla 13. Municipios del estado de Zacatecas que tuvieron una disminución en su tasa de alfabetización del 2000 al 2005**

Municipios	Decremento %
Tabasco	2.12
Gral. Joaquín Amaro	1.29
Juan Aldama	0.93
Huanusco	0.88
El salvador	0.59
Vetagrande	0.56
Morelos	0.28
Concepción del Oro	0.27
Gral. Francisco R. Murguía	0.12
Nochistlan de Mejía	0.09
Villanueva	0.06

Fuete: Elaboración propia en base al Compendio Censal 2010, Zacatecas

**Tabla 14. Educación Básica en el estado de Zacatecas (2006)**

Rubro	Federal	Estatal	Autónoma	Particular
Alumnos	4 329	331 217	6315	15673
Docentes	633	15 803	561	1093
Escuelas	617	4 045	3	171

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas SEP, 2006

**Tabla 15. Educación Básica Federalizada (2006)**

Rubro	Total	Educación básica	Educación media superior	Educación superior	Capacitación para el trabajo
Alumnos	25 530	4 329	9 844	2857	8200
Docentes	1 377	633	542	148	54
Escuelas	640	617	18	1	4

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas SEP, 2006

**Tabla 16. Educación Básica Estatal (2006)**

Rubro	Total	Educación básica	Educación media superior	Educación superior	Capacitación para el trabajo
Alumnos	366 710	331 217	26 619	8 004	870
Docentes	17 665	15 803	1 205	600	57
Escuelas	4 173	4 045	105	18	5

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas SEP, 2006

**Tabla 17. Educación Básica Autónoma (2006)**

Rubro	Total	Educación básica	Educación media superior	Educación superior	Capacitación para el trabajo
Alumnos	20 605	524	6 315	13 766	-
Docentes	2000	76	561	1 363	-
Escuelas	44	3	13	28	-

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas SEP, 2006

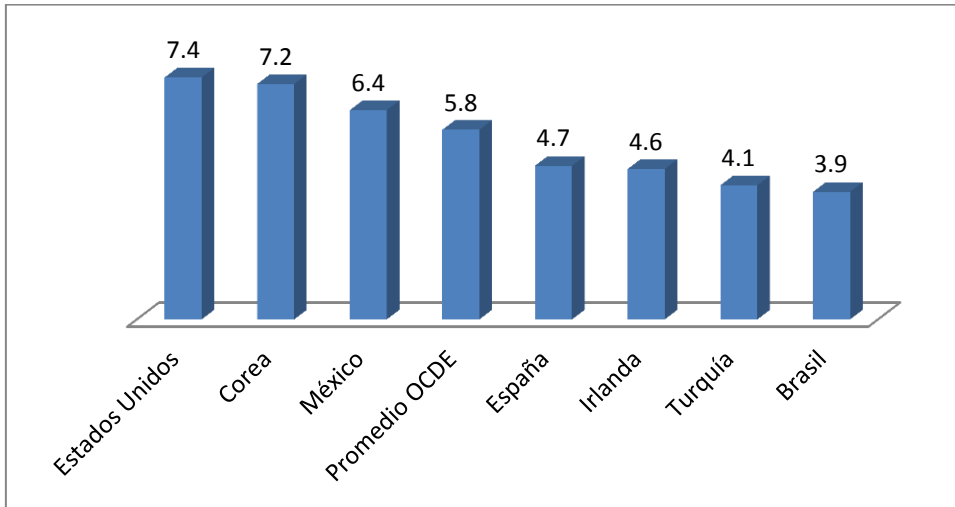
**Tabla 18. Educación Básica Particular (2006)**

Rubro	Total	Educación básica	Educación media superior	Educación superior	Capacitación para el trabajo
Alumnos	25 598	15 673	3 068	3 117	4 840
Docentes	2 657	1 093	564	705	295
Escuelas	293	171	35	13	74

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas SEP, 2006

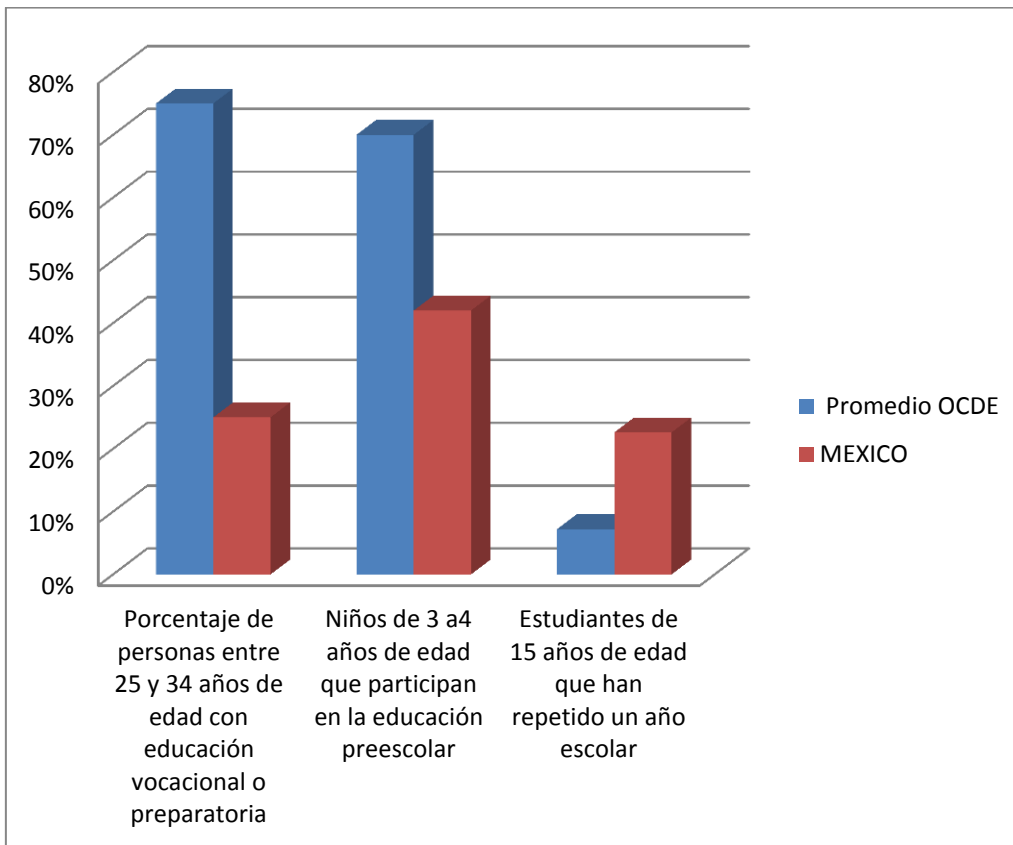
## **GRAFICAS**

**Gráfica 1. Gasto en educación en porcentaje del PIB, 2004, en el contexto de la OCDE**



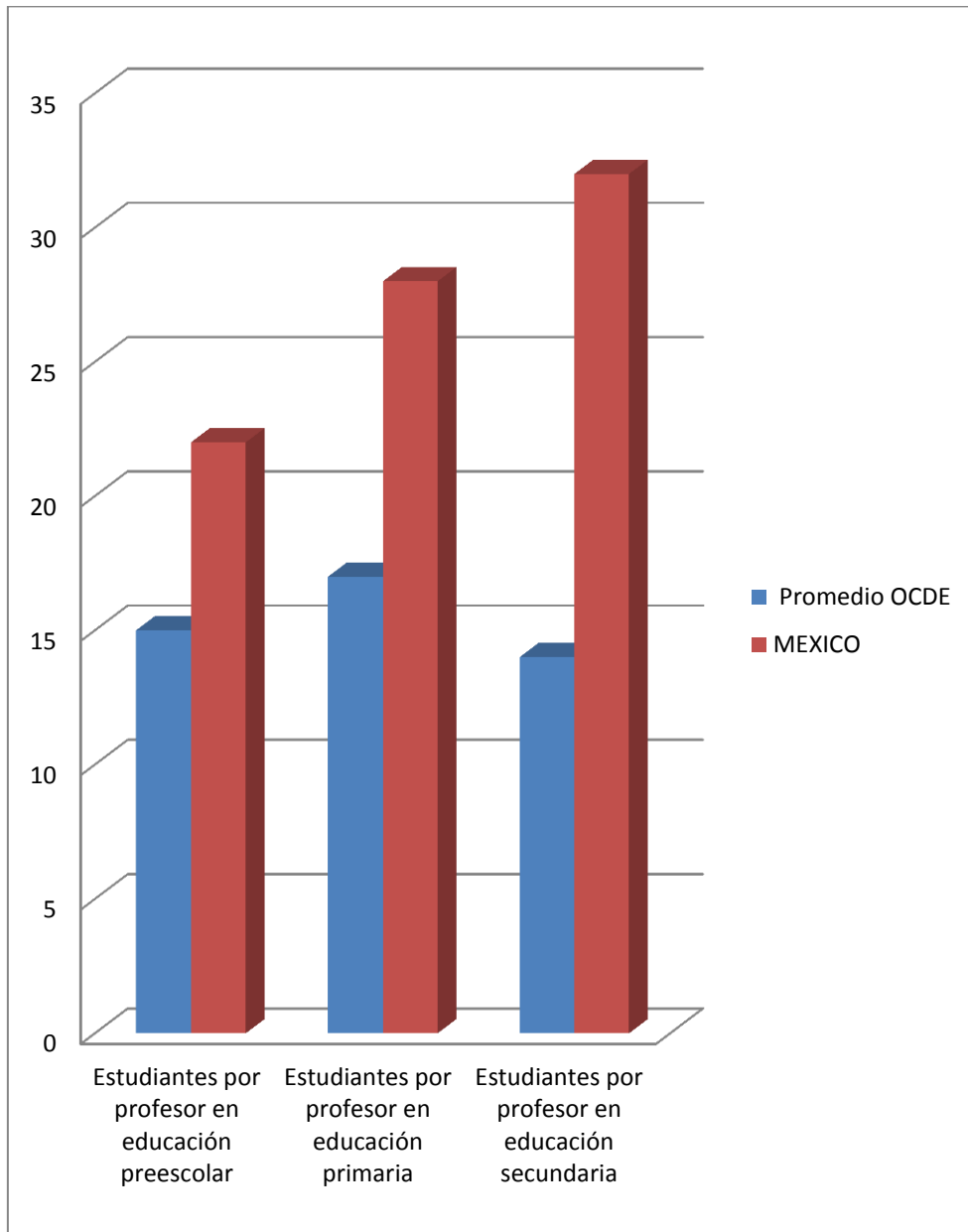
Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Panorama de la Educación 2005

**Gráfica 2. Escolarización 2004**



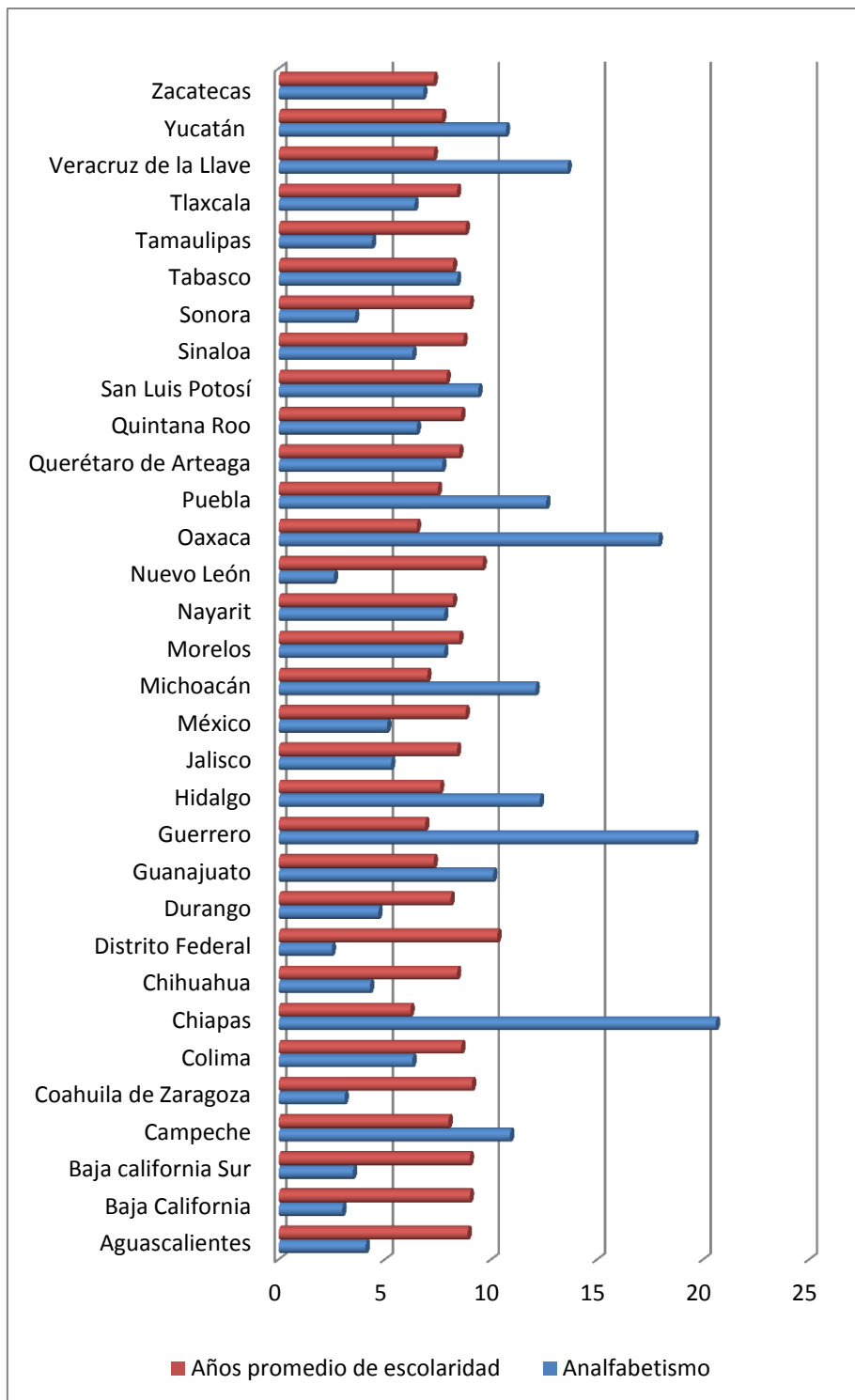
Fuente: Elaboración propia en base a: Panorama de la educación 2005

**Grafica 3. Estudiantes por profesor**



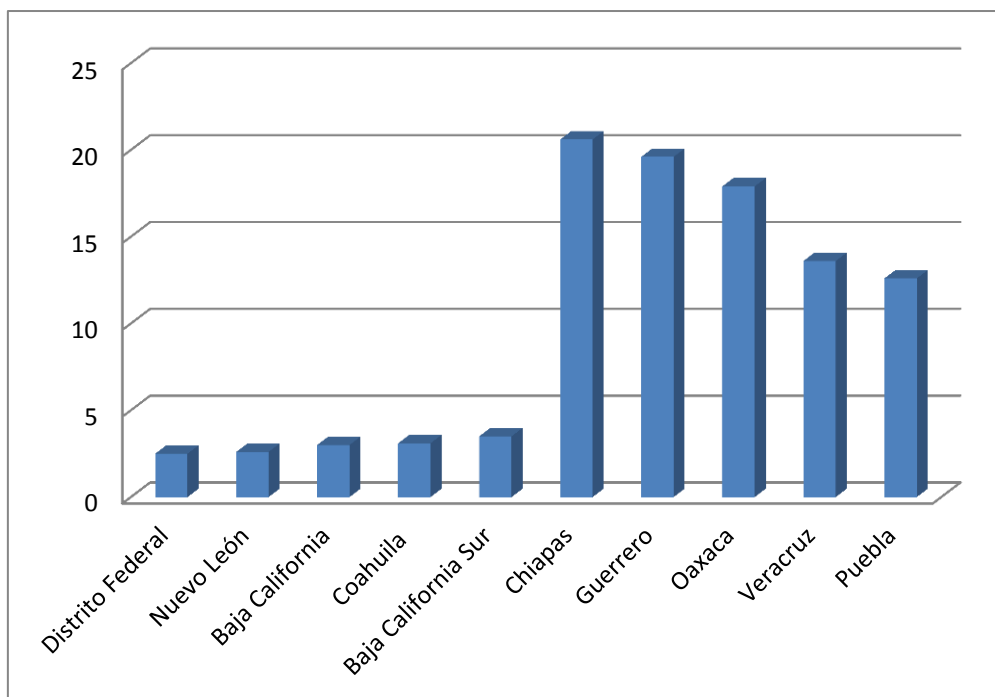
Fuente: Elaboración propia en base a: Panorama de la educación 2005

**Grafica 4. Analfabetismo y años promedio de escolaridad por entidad federativa**



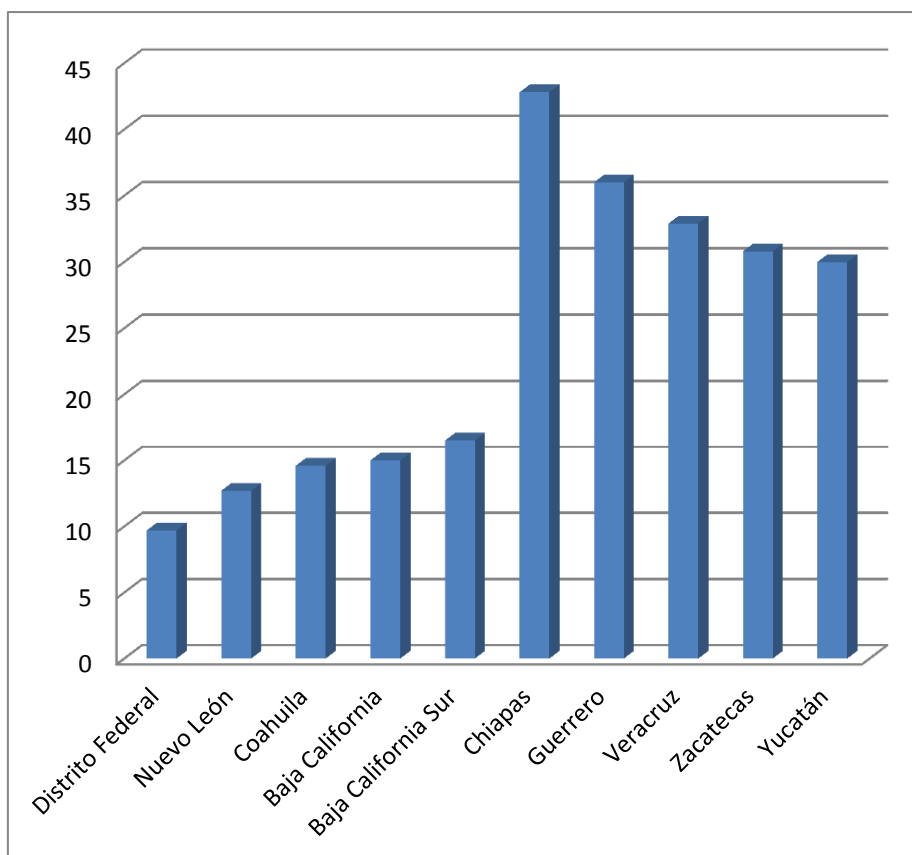
Fuente: elaboración propia en base al Índices de marginación 2005, CONAPO

**Grafica 5. Estados con mayor y menor índice de analfabetismo**



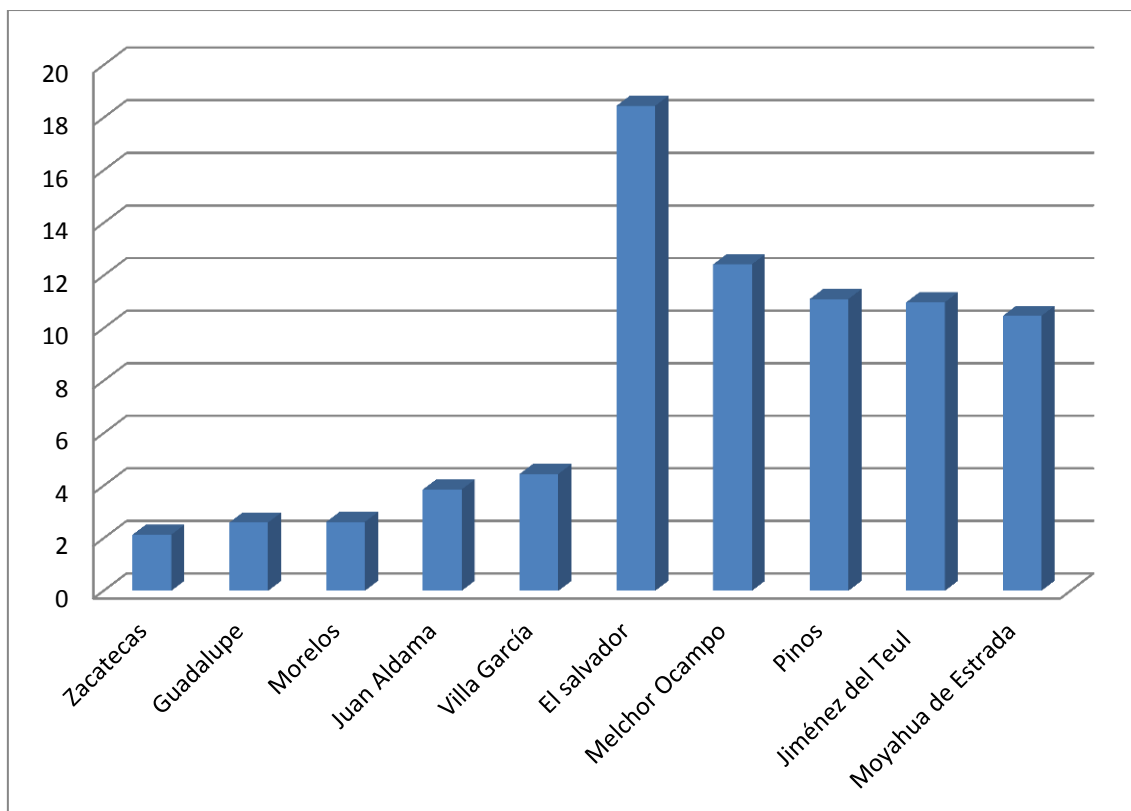
Fuente: elaboración propia en base al Índices de marginación 2005, CONAPO

**Grafica 6. Estados con menor y mayor % de población de 15 años y más sin primaria completa**



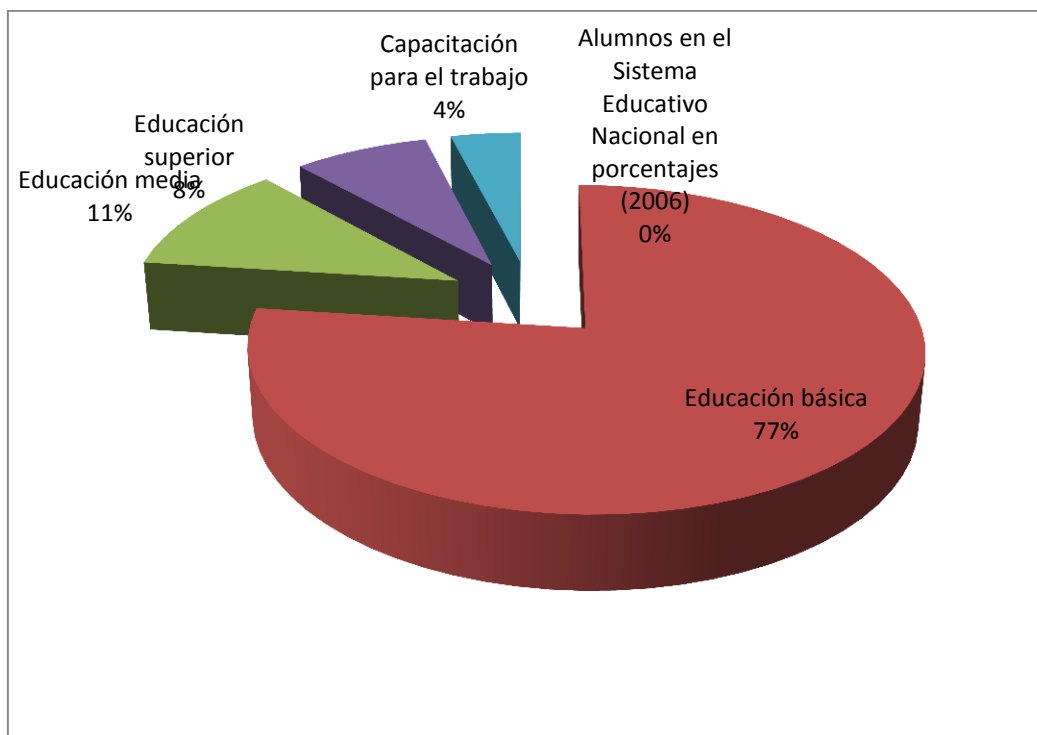
Fuente: Elaboración propia en base al Índice de Marginación 2005, CONAPO

**Grafica 7. Municipios del estado de Zacatecas con menor y mayor % de población de 15 años y más analfabeta**



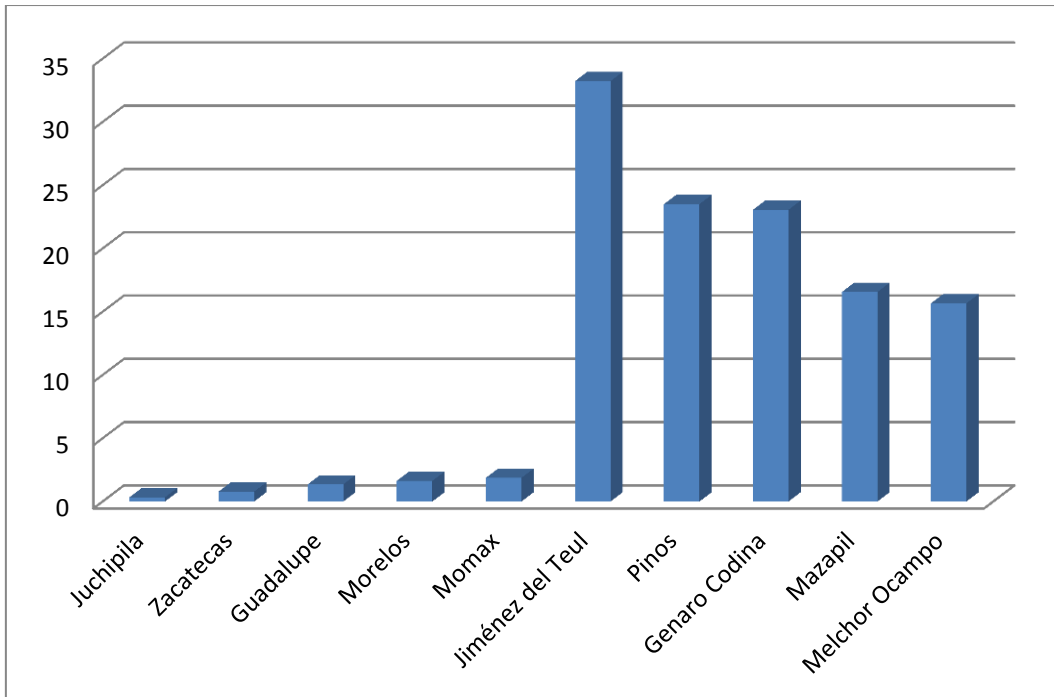
Fuente: Elaboración propia en base al Índice de Marginación 2005, CONAPO

**Grafica 8. Alumnos en el Sistema Educativo Nacional (2006)**



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas SEP, 2006

**Gráfica 9. Municipios del estado de Zacatecas con menor y mayor % de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado**



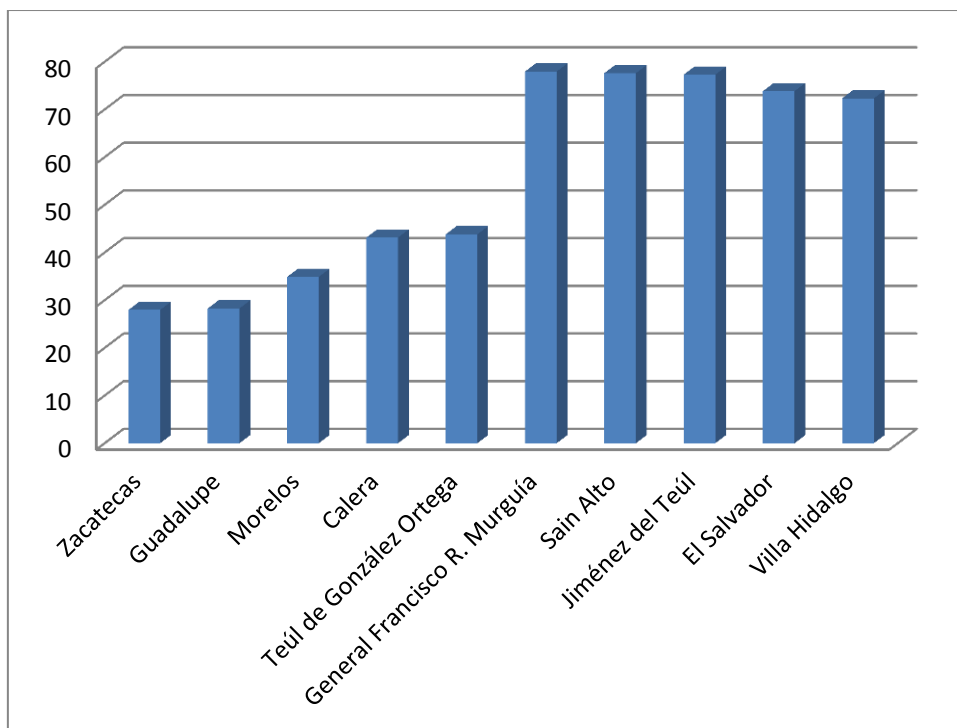
Fuente: Elaboración propia en base al Índice de Marginación 2005, CONAPO

**Gráfica 10. Municipios con menor y mayor % de ocupantes en viviendas sin agua entubada**



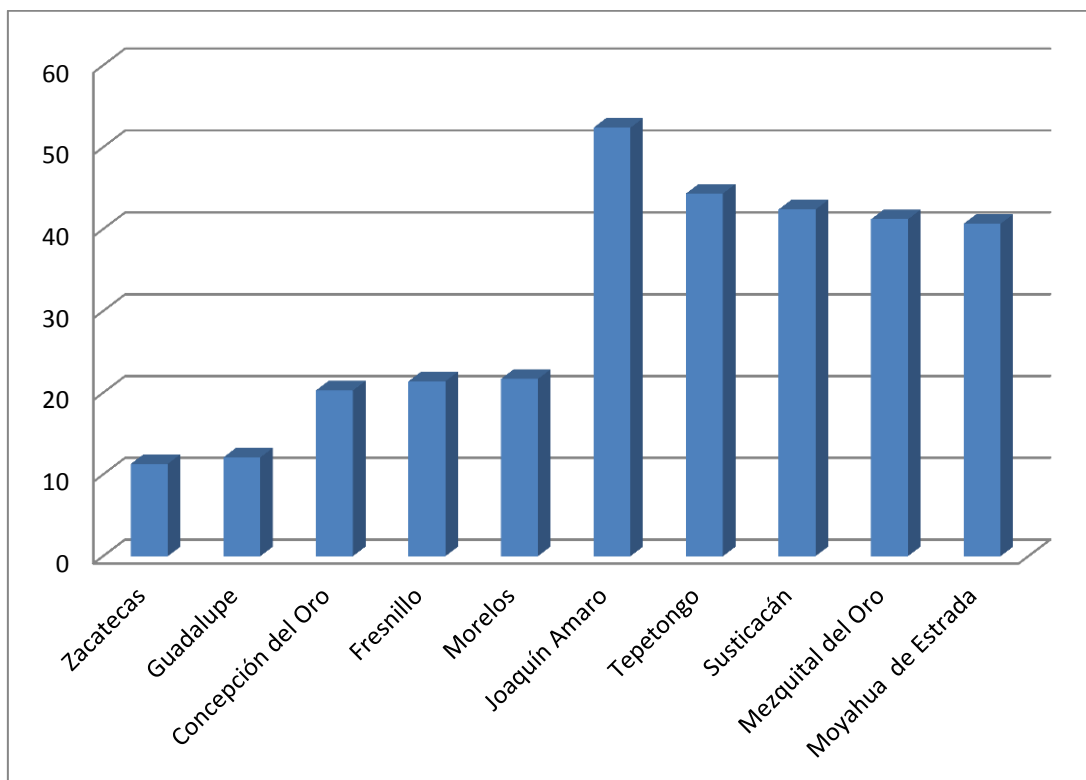
Fuente: Elaboración propia en base al Índice de Marginación 2005, CONAPO

**Gráfica 11. Municipios del estado de Zacatecas con mayor y menor % de población con ingreso de hasta dos salarios mínimos**



Fuente: Índice de Marginación 2005, CONAPO

**Gráfica 12. Municipios del estado de Zacatecas con menor y mayor % de población sin primaria completa**



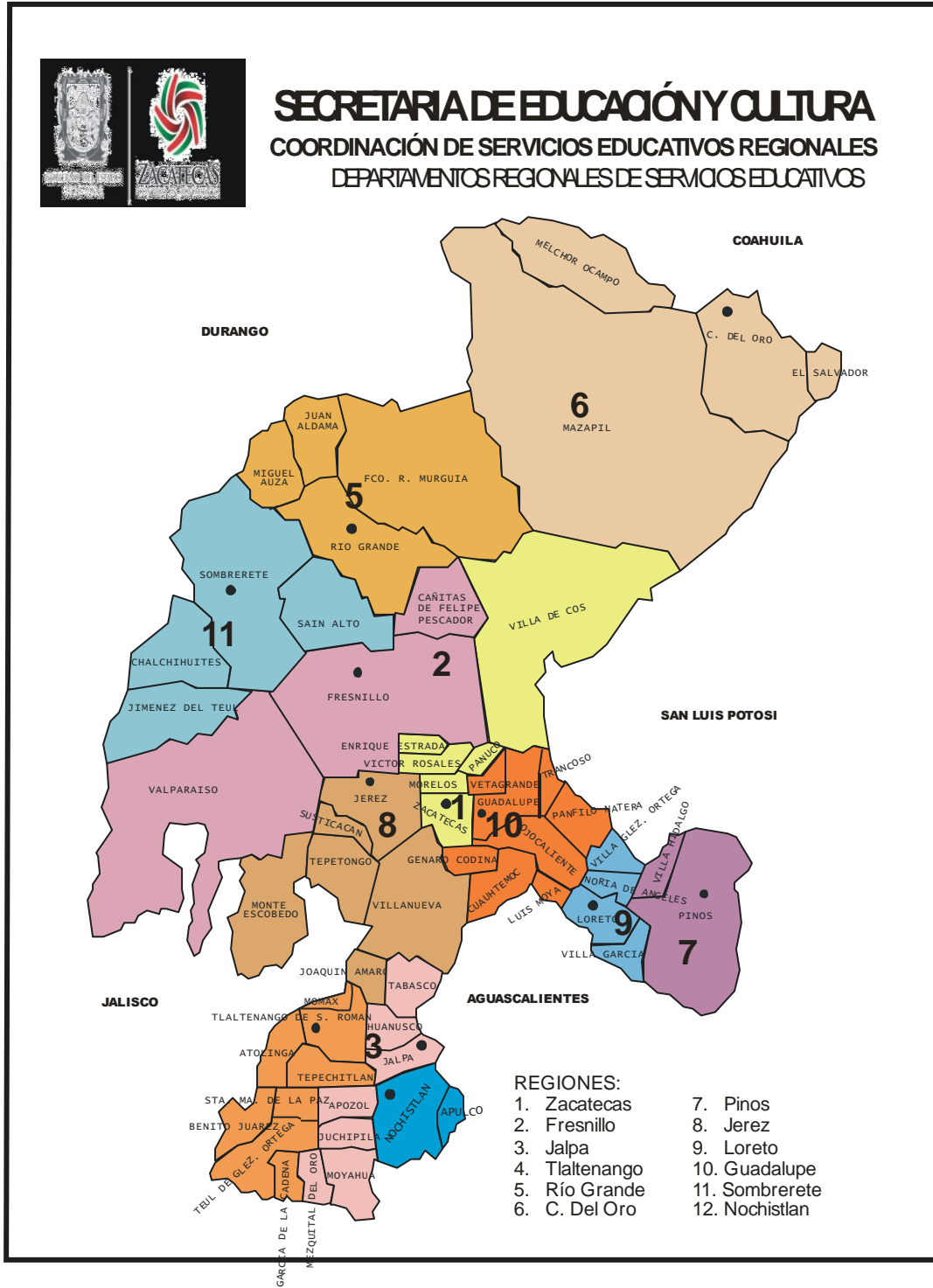
Fuente: Elaboración propia en base al Índice de Marginación 2005, CONAPO

### **REGIONES EDUCATIVAS**

A fin de agilizar una serie de trámites administrativos dentro del sistema educativo zacatecano se dividió al estado en Regiones Educativas y son las siguientes:

- Región 01.- sede Zacatecas; comprende además los municipios de: Calera, Enrique Estrada, Morelos, Pánuco y Vila de Cos.
- Región 02.- sede Fresnillo; comprende además los municipios de: Cañitas de Felipe Pescador y Valparaíso
- Región 03.- sede Jalpa; comprende además los municipios de: Apozol, Huanusco, Juchipila, Mezquital de Oro, Moyahua de Estrada y Tabasco
- Región 04.- sede Tlaltenango; comprende además los municipios de: Atolinga, Benito Juárez, García de la Cadena, Tepechitlan, Teúl de González Ortega, Santa María de la Paz y Momax
- Región 05.- sede Rio Grande; comprende además los municipios de: Francisco R. Murguía, Juan Aldama y Miguel Auza
- Región 06.- sede Concepción del Oro; comprende además los municipios de: El Salvador, Mazapil y Melchor Ocampo
- Región 07.- sede Pinos; comprende además los municipios de: Villa Hidalgo
- Región 08.- sede Jerez; comprende además los municipios de: Joaquín Amaro, Monte Escobedo, Susticacán, Tepetongo y Villanueva
- Región 09.- sede Loreto (opera solo el departamento federalizado) comprende además los municipios de: Noría de Ángeles, Villa García y Villa González
- Región 10.- sede en Guadalupe; comprende además los municipios de: Cd. Cuauhtémoc, Genaro Codina, Ojocaliente, Luis Moya, Trancosos, Vetagrande y Gral. Pánfilo Natera
- Región 11.- sede Sombrerete; comprende además los municipios de: Chalchihuites, Jiménez del Teúl y Saín Alto
- Región 12.- sede Nochistlán y el municipio de Apulco
- Región 13.- Es de nueva creación y comprende gran parte del Municipio de Valparaíso

En el siguiente mapa del estado de Zacatecas podemos apreciar cada una de las regiones educativas, aun no se encuentra señalada la región 13 por ser ésta de reciente creación.



*Anexo B*

I. **Entrevista aplicada al ex secretario Flavio Campos Miramontes**



---

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset**

**Doctorado en Gobierno y Administración Pública**

**Relaciones Intergubernamentales y descentralización de la educación básica en**

**Zacatecas**

**Nombre del entrevistado: Flavio Campos Miramontes**

**Cargo: Ex Secretario de Educación y Cultura del Godezac. (2006-2009)**

**Años de Servicio: 34 años en la docencia, 14 años en la Administración Pública**

**Celular: 014921246331**

**E-mail: fcamposmiramontes@yahoo.com.mx**

**Fecha de aplicación: 6 de julio del 2012**

## **A. Relaciones Intergubernamentales**

### **1. Cuándo hay cambios en la política educativa ¿Quién realiza los ajustes, participan los tres órdenes de gobierno?**

Los que en México se llevan a cabo, a partir de la descentralización de 1992, en términos generales comienzan en el gobierno Federal, se involucra a los gobiernos de los estados, desde hace unos cinco años, buscando consenso mediante un órgano dominado por la Federación llamado CONAEDU, luego de plano se tienen que asumir por todos. Los municipios no tienen ningún papel en la administración del sistema educativo a no ser que coadyuven al mantenimiento de la infraestructura física y a su ensanchamiento.

El ejemplo más nítido es la firma del Acuerdo por la Calidad Educativa (ACE) que lo hacen dos actores, el Gobierno Federal y el SNTE y después buscan que lo firme los Estados, hay una buena parte de ellos que no lo han firmado y sin embargo el Presupuesto Federal ya contiene en las partidas del ramo 25 todos los elementos programáticos que se desprenden de la ACE.

### **2. Cuándo se diseña, implementa y evalúa la política educativa ¿Hay negociaciones entre los representantes de los tres órdenes de gobierno?**

No, porque se originan de manera cupular y se busca el consenso después en los estados, éstos por no ser excluidos de importantes partidas que están centralizadas, para mejor gestionar tienen que aceptar esos instrumentos como el de ENLACE, ESCALE y más recientemente la evaluación para el desempeño de los docentes, que en este momento está en curso.

Un ejemplo es; el que recién terminó el conflicto entre maestros disidentes del CEN del SNTE y el Gobierno del Estado de Guerrero en el que ambas partes deciden no hacer obligatorio la evaluación ENLACE y no aplicar sanciones a quién disienta de aplicarlo en sus escuelas. Es el nivel de obligatoriedad que alcanzan los acuerdos así tomados, algo similar - claro sin acuerdo de por medio- pasó en Michoacán y en Oaxaca.

Pero quizás en donde mejor se refleja esa negativa es en la situación del financiamiento, el gobierno Federal jamás pone a consideración de los estados, en forma multilateral o bilateral, ¿a qué políticas le pone sus recursos que tienen destino a las entidades? Diseña sus programas y después, los toma o los deja, más aun, si se le pone contraparte a los estados, estos se tienen que limitar a los recursos de que disponga y de ese tamaño será la contribución Federal, solo en libros de texto si es por los niños inscritos.

**3. Cuándo se diseña, implementa y evalúa la política educativa, ¿Las decisiones se toman de manera conjunta entre los tres órdenes de gobierno?**

Ya lo respondimos, es bueno recordar que los acuerdos no se generan a petición de los estados, y se explica en la medida que la Ley General de Educación, reglamentaria del Artículo Tercero de la Constitución le otorga prerrogativas que le permiten centralizar recurso, así se tiene que la Actualización, la generación de planes de estudio para la formación inicial de los profesores de educación básica, la conceptualización y autorización de los materiales educativos que pueden utilizar el profesorado, los planes y programas de la educación básica, la capacidad normativa para acreditar y certificar, validar estudios a ese nivel son federales, hay otras que son concurrentes, pero alrededor de estos conceptos se amarran todas la demás. Esa es la Razón por la cual, vía el Ramo 33 se fija los recursos de FAEB, que solo ajustan para los gastos de operación, del personal transferido a los estados, y lo demás lo tienen que conseguir de recursos propios o de la federación, de ahí su debilidad.

**4. ¿Quién toma las decisiones sobre la política educativa?**

Sobre los aspectos más impactantes de insumos materiales que determinan la calidad, en forma concurrente los estados y la federación, los insumos humanos, como es la formación docente, su reclutamiento, la actualización y el mejoramiento profesional, los sistemas de estímulos al docente los determina la Federación con su contraparte, el SNTE. La administración del recurso humano, su disciplina laboral, su desempeño cotidiano es estatal.

***B. Poder Sindical***

**5. Cuándo se suscita un problema entre la sección 58 y la Secretaria de Educación y Cultura, ¿Quien toma las decisiones finales?**

La relación obrero-patronal es estatal con el SNTE nacional, pero para efectos de gestionar, presionar y plantear pliegos petitorios para mejorar las condiciones laborales, dejan a los comités ejecutivos seccionales que lo hagan y es con ellos con quienes se concilia y se establecen acuerdos. NO importa que el subsistema que representan sea de origen y presupuesto estatal. Sin embargo están en una permanente competencia con la sección federal para competir en quién obtiene más para sus agremiados y una lógica parecida de emulación se establece con sus respectivas disidencias, así que la autoridad educativa estatal siempre se encuentra en el peor de los mundos.

**6. Cuándo se suscita un problema entre la sección 34 y la Secretaria de Educación y Cultura, ¿Quien toma las decisiones finales?**

A pesar de que el régimen laboral se encuadra en el Apartado B, del 123 de la Constitución, en el sentido de que la contratación colectiva y el derecho de huelga son mucho menores que los del Apartado A, en los hechos han ido estableciendo algo que en la cultura laboral, rebasa con mucho lo que la Ley establece. Utilizan todos los recursos a su alcance, inclusive el paro de labores como medio de presión y se sobreponen a la Autoridad. En las mismas condiciones que la 58, se tiene que arreglar localmente toda la conflictividad laboral, política – cuando quieren posiciones en el aparato de la autoridad educativa- académica, puesto que en México el Supervisor, el Director, el Subdirector, el Jefe de sector son puestos escalafonarios, y por tanto los obligan a ser miembros del SNTE. Lo académico y la disciplina laboral se gestionan de una manera muy pobre porque todo este aparato pertenece al gremio y no es de la “confianza” de la Autoridad.

#### **7. ¿Quién define la creación o asignación de alguna plaza educativa?**

La define, con recurso federal, la oficialía de la SEP, con el presupuesto de cada año se crean plazas para atender crecimiento de la demanda. Cada estado las gestiona mediante un procedimiento conocido como PRODET (Programación Detallada), sin embargo al otorgarlas se le avisa al SNTE y ellos reclaman definir el 50% de la contratación. Últimamente a eso se reduce el concurso de plazas, para el nuevo ingreso, la vacancia por muerte, renuncia, despido, licencias temporales o jubilación sigue otros mecanismos.

#### **8. ¿Cuáles son los mecanismos y procedimientos para la asignación de plazas?**

Solo un ejercicio se puso la PRODET (nueva creación) a concurso, los años anteriores y subsecuentes, se hacen varios mecanismos en el caso de Zacatecas, primaria, el SNTE, le garantiza a Hijos de Profesores, que el 50% que le toca sea para hijos de sindicalizados con perfil, una prestación, pero hay estados en los que se hereda. En el esquema por horas, se hacen concursos escalafonarios para atender cambios de adscripción e incrementos a los profesores basificados y luego ya operan los 50 y 50 en los que entran los hijos de los sindicalizadas y los mecanismos de corrupción que abarcan incluso a los funcionarios que representan a la autoridad.

Finalmente está el personal académico, como tiene pocos requerimientos académicos, ahí entran todos los hijos no estudiados del profesorado y trabajadores de la educación. Algo muy importante en educación es que el ingreso por requerimientos es muy reciente, y falta mucho para que nos parezcamos a sistemas educativos internacionales,

venimos de un país en el que el ingreso se repartía en forma de cuotas político-sindical, el gobernador, el diputado, el presidente municipal, el papá o mamá en turno del poderoso, hay inclusive archivos de las llamadas tarjetas de recomendación”.

**9. ¿Quién decide la normatividad del SNTE?**

Teóricamente el Congreso Nacional del SNTE, sin embargo este sindicato está secuestrado por la lideresa actual y en otro período lo hizo el Profesor Jongitud Barrios y hubo un cacicazgo previo, que fue menos significativo.

**10. ¿Tienen la sección 34 y 58 su propia normatividad administrativa o se rigen por la del Sindicato Nacional?**

Al ser un Sindicato Nacional, se organiza para que la representación legal la concentre el CEN y solo les da las prerrogativas a las secciones de administrar las Condiciones Generales de Trabajo (Apartado B) y de las minutas anuales en donde se establecen las mejoras salariales, prestacionales y sobre todo políticas.

**11. ¿Quién administra los recursos del SNTE?**

Las cuotas o partidas que se negocian con la Federación (Porque existe la doble negociación) el CEN y los montos que se dan para por la negociación local las secciones. Las cuotas o aportaciones al SNTE de los trabajadores la colecta el CEN y de ahí les regresan lo que representa el 15% a los Comités seccionales.

**12. ¿Cada sección sindical obtiene y administra sus propios recursos?**

No ya lo expliqué.

**13. ¿Quién define las cuotas sindicales?**

El Estatuto y se negocia con el patrón su descuento y ministración quincenal.

**14. ¿En que se destina el recurso obtenido de las cuotas sindicales?**

Es un interesante tema a investigar, la verdad no me creo con el conocimiento suficiente para dar una opinión de ello porque eso es un trabuco que ni los cotizantes lo saben.

**C. Normatividad y diseño de la política**

**15. ¿Quién define la normatividad del sistema educativo básico?**

Por la ley General de Educación a la que se tienen que alinear todas las leyes estatales, le toca a la federación ser normativa en Planes y programas de estudio, los estados solo concurren con propuestas de contenido regional, uno en tercero de primaria y en secundaria, siempre con la autorización de la federación. Como es la única autoridad que hace cambios a los planes y programas, es la única que norma la formación inicial de los maestras desde preescolar hasta la secundaria en todas sus modalidades, de

adultos, telesecundaria, técnica, etc. En la misma lógica norma y dirige todo tipo de actualización, como es costumbre en México las reformas se arrancan y a ellas siguen las reformas a la formación inicial y la actualización y más recientemente “el mejoramiento profesional”. Se norma la cantidad de días y por tanto el calendario escolar, es nacional, se le pueden hacer pequeños ajustes los estados, para tomar en consideraciones circunstancias particulares de ellos. La Acreditación, la certificación y la revalidación se norma en forma federal y se hacen copias normativas en los estados, los materiales educativos que pueden ser usados en la enseñanza son de regulación exclusiva de la SEP, debe recordarse el escándalo que se armó cuando el Gobierno del distrito federal hizo sus materiales para educación sexual y pusieron el grito en el cielo porque ellos no estaban autorizados para introducir materiales a las escuelas. Recuerdo un caso que nos pasó en Zacatecas, en la época de Zedillo se hizo una historia de México en la que se incluían acontecimientos que abarcaban hasta las represiones de 1968, nosotros produjimos un libro multimedia en plataforma Linux y fue bien aceptado, solo que el contenido había sido vetado por el Ejército y se hicieron críticas al manejo del Porfirito, lo dejaron en bodegas y por esos pequeños detalles no se pudo multiplicar la versión multimedia.

Cuando se dio la sustitución patronal es obvio que las normas internas de trabajo le tocan a los estados.

**16. ¿Pueden los estados hacer modificaciones a la normatividad educativa?**

Su margen es muy pequeño, me recuerdo el conflicto que se creó al modificar la edad de entrada a la primaria en zacatecas, ya era discordante con la normativa federal y al revisar los recursos de amparo que los ciudadanos interponían para sujetarse a las normas estatales, siempre le daban la razón a la federación.

**17. ¿Quiénes participan en la elaboración de la política educativa?**

Creo ya haberlo explicado en la primera parte.

**18. ¿Quiénes participan en la implementación de la política educativa?**

La ejecución de toda la política educativa es en esencia de los estados, son entidades más parecidas a una franquicia, en donde parecen comprar una marca, con características muy precisas, con procedimientos estandarizados por el franquiciador, claro la realidad es tan desigual que termina siendo muy simulada la adhesión en su fase ejecutiva.

**19. ¿Quiénes participan en la evaluación de la política educativa?**

La evaluación operativa, es de los estados, la de resultados e insumos es federal. Hay una estructura programática, alrededor de 55 programas, que cuentan más con

burocracia que con recursos materiales y financieros – exceptuándolos recursos para pagar las nóminas de los recursos humanos involucrados- que se operan desde el Estado, la estructura programática convenida con la SEP, que si suele tener recursos financieros adicionales a la nómina se evalúa centralmente, en tanto que la estatal se hace de manera local y más determinada por los criterios generales que impone el COPLADEZ que una metodología propia del sector.

#### **D. Recursos financieros**

##### **20. ¿El sistema de transferencias fiscales para la educación posibilita la obtención de recursos adicionales?**

Las fuentes para financiarla educación, se remiten a:

Federal:

- Ramo 33
  - FAEB
  - FAM
  - FAETA ( Viene un componente para educación básica de adultos)
- Ramo 25.
  - Recursos convenidos
    - Extraordinarios
  - Recursos del Presupuesto de Egresos del Estado.
  - Recursos extraordinarios de origen municipal, directo a las escuelas.
  - Ingresos propios de las escuelas.

Pueden surgir ampliaciones, a los presupuestos iniciales, los más significativos se tienen por ampliación de plazas federales y por los incrementos al salario y sus prestaciones.

##### **21. ¿Es posible que Zacatecas destine más recursos a la educación que los estrictamente presupuestados?**

Por supuesto y eso depende de dos circunstancias, modificar el orden de prioridad de la educación en los programas de gobierno y también reajustar las reglas como ahora se destinan los recursos a educación.

##### **22. ¿Quién define el presupuesto educativo para el estado de Zacatecas?**

Los Ramos 33 y 25 se determinan primero en el PEF (Presupuesto de Egresos de la Federación) Luego la Autoridad Educativa federal aplica formulas inerciales y recientemente por alumnado atendido para asignar los fondos a distribuir entre estados. Simultáneamente el Estado estima cuantos recursos entrarán por esos fondos y calcula su propia aportación en el PEE. Luego los Municipios convienen a que escuelas le hacen aportaciones de los fondos federales que les llegan y finalmente las escuelas

mediante las Asociaciones de padres de familia aportan recursos mediante cooperaciones (Cuotas disfrazadas). Ese es un dibujo muy gráfico de cómo se conforma el financiamiento del sistema educativo. Cabe aclarar que de forma muy esporádica hay aportaciones privadas para escuelas muy específicas, Club de Leones, Mineras, Fundación Ford.

**23. ¿Quién decide cómo se destinan los recursos para la educación?**

La Cámara de Diputados del Estado al Fijar el Techo, pero fundamentalmente la Secretaría de Finanzas con un sistema de sugerencias de las dependencias responsables del Gasto. Pero los pedimentos de las dependencias siempre son solicitudes al niño Dios, la SEFIN termina imponiendo criterio inerciales, en el entendido que son presupuestos comprometidos en alrededor del 92%, por lo de las obligaciones que impone los salarios y gasto corriente.

**24. ¿Quién define el monto económico que se le otorga a los municipios para su educación?**

Hay un Fondo en el Ramo 33, que se llama Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), básicamente para salud y educación: Los municipios por Ley se le asigna la obligación de hacerse cargo del mantenimiento de escuelas, pero paulatinamente se involucran en equipar de hardware, de programas de becas y aportaciones para el Programa de Escuelas de Calidad (PEC). Al ser fondos Federales, se vienen definiendo en la misma cascada que los que maneja la SEC.

**25. ¿Quién define los aumentos salariales?**

Hay una primera negociación a nivel central, en ella se determina lo principal, para el DF y las oficinas de la SEP, monto de incremento general por grupos laborales, modificaciones prestacionales, luego cada sección obliga a que esos acuerdos centrales se hagan obligatorios para los patrones Estatales y finalmente se da la segunda negociación de lo que el argot de ese mundo se conoce como negociación de la concurrencia estatal.

**26. ¿Genera el estado recursos propios para su educación?**

Ya lo expliqué, hay recursos propios de origen presupuestal y por ingresos propios, estos generalmente no se tiene un control central.

**27. De los recursos que se destinan al sistema educativo zacatecano ¿Qué porcentaje son aportación federal y que porcentaje son aportación estatal?**

Ha venido oscilando desde el 8-92 al 19- 81, según la época, pero en esos rangos se dan las aportaciones Estado- Federación para educación Básica.

**28. ¿Quién define en que programas se destina el recurso económico educativo?**

Me parece que ya fue contestado.

**29. ¿Los recursos para la educación que aporta la federación al estado están etiquetados o se pueden ejercer libremente?**

Lo que sucede es que el gasto inercial te obliga a gastar en forma comprometida hasta el 92% de los recursos, salarios, energía eléctrica, mantenimiento... el resto se es “LIBRE”.

**30. Con el recurso económico para la educación con que cuenta el estado (federal y estatal) ¿Qué mejoras se pueden hacer a la infraestructura de las escuelas?**

Hay Fondos específicos para mantenimiento, para construcción de nuevos espacios físicos. La Construcción se hace por el Organismo especializado del Estado llamado INZACE ( Utiliza recursos del FAM básico), Conafe ( con recursos federales, antes construía mediante convenio con el Estado, ahora lo hace directamente), el sustituto del CAPCE, INIFED hace de manera directa escuelas y mantenimientos correctivos en escuelas de los estados con recursos propios y finalmente los municipios hacen lo propio para escuelas de su demarcación, aulas extras, Techumbres de canchas y plazas cívicas, etc.

**E. Descentralización de la educación básica**

**31. ¿Usted considera que existe descentralización de la educación básica en Zacatecas?**

Muy defectuosa, puesto que solo se descentralizó las relaciones trabajador- patrón, la administración operativa de la educación y los activos con que contaba en el momento de la transferencia. Por supuesto que se transfirieron recursos financieros, pero su actualización de costos es muy limitada y pone en permanente conflicto las finanzas estatales de varias entidades.

**32. Si la respuesta es no, ¿Cuál considera que son los principales aspectos que han limitado este proceso?**

Hay demasiado control central en las definiciones de los cómo, cuando una descentralización solo debería mantener en las autoridades federales la determinación de los que se desea del sistema y los cómo y los cuándo se debe determinar y controlar por los estados en algunos casos por la escuela y el docente mismo si él es único.

Nunca se pensó en una descentralización que le diera mayor autonomía a los establecimientos escolares, para determinar esos cómo, lo que presupone aceptar el profesionalismo de los docentes y distribuir la evaluación procesal, de resultados y de estrategias a las escuelas y a los estados.

**33. ¿Cuáles fueron los cambios más importantes que se registraron con la Firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación básica?**

Se acortaron algunos trámites que en su tiempo eran muy engorrosos, pago de salarios, gestión de mobiliario, distribución de libro de texto, etc. Me parece que en lo administración de los recursos materiales, financieros y humanos si hubo mejoras sensibles, sin embargo el gran pendiente está en los procesos académicos, que son los que más impactan en los resultados de aprendizaje y construcción de competencias de los niños y adolescentes.



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

*Gracias por su cooperación*

*C. a Dr. Imelda Ortiz Medina*

## **II. FORMATOS DE ENTREVISTAS**

El guion sufrió una serie de modificaciones pero finalmente quedo de la siguiente forma:

### ***Guion de la Entrevista de Ex Secretarios y Supervisores***

1. ¿Quién define la normatividad del Sistema Educativo Básico?
2. ¿Puede la Secretaria de Educación y Cultura hacer modificaciones a la normatividad educativa?
3. ¿Quiénes participan en la elaboración de la política educativa (planes, programas capacitaciones, etc.)?
4. Cuándo hay cambios en la política educativa ¿Quién define los ajustes, las negociaciones y las decisiones, participan los representantes educativos de los tres órdenes de gobierno?
5. ¿Participa la Secretaria de educación y cultura en la elaboración de la política?
6. ¿Quiénes participan en la implementación de la política educativa?
7. ¿Participa la SEC en la evaluación de la política educativa?
8. ¿Quién define el presupuesto educativo para el estado de Zacatecas?
9. ¿Quién define como se destinan los recursos para la educación?
10. ¿Quién define el monto económico que se le otorga a los municipios para su educación?
11. ¿Es posible que Zacatecas destine más recursos a la educación que los estrictamente presupuestados por la federación?
12. ¿Quién define los aumentos salariales?
13. De los recursos que se destinan al Sistema Educativo Zacatecano ¿Qué porcentaje son aportación federal y que porcentaje son aportación estatal?
14. ¿Los recursos para la educación que aporta la federación al estado están etiquetados?
15. ¿En que destina la SEC el recurso económico educativo?
16. ¿Tienen las escuelas recursos para hacer mejoras en su infraestructura?
17. ¿Quién define la creación o asignación de plazas educativas?
18. ¿Cuáles son los mecanismos y procedimientos para la asignación de plazas?
19. ¿Usted considera que existe descentralización de la educación básica en Zacatecas?

20. Si la respuesta es no, ¿Cuál considera que son los principales aspectos que han limitado este proceso?
21. ¿Cuáles fueron los cambios más importantes, en materia de descentralización educativa que se registraron con la Firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación básica?

### ***Guion de la Entrevista Directores y Maestros***

1. ¿Quién define la creación o asignación de alguna plaza educativa?
2. ¿Cuáles son los mecanismos y procedimientos para la asignación de plazas?
3. ¿Tienen la sección sindical local su propia normatividad o se rigen por la del Sindicato Nacional?
4. ¿Cada sección sindical obtiene y administra sus propios recursos?
5. ¿Quién define las cuotas sindicales?
6. ¿En que se destina el recurso obtenido de las cuotas sindicales?
7. ¿Quién define los aumentos salariales?
8. ¿Participa el sindicato en la elaboración de la política educativa?
9. Cuando hay cambios en la política educativa (planes, programas capacitaciones, etc.) ¿Quién define los ajustes, las negociaciones y las decisiones, participan el sindicato en dichos cambios?
10. ¿Participa el sindicato en la evaluación de la política educativa?
11. ¿Tienen las escuelas recursos para hacer mejoras en su infraestructura?
12. ¿Usted considera que existe descentralización de la educación básica en Zacatecas?
13. Si la respuesta es no, ¿Cuál considera que son los principales aspectos que han limitado este proceso?
14. ¿Cuáles fueron los cambios más importantes en materia de descentralización educativa que se registraron con la Firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación básica?

**III. ENTREVISTA APLICADA (Guion final)**



**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset**

**Doctorado en Gobierno y Administración Pública**

**Relaciones intergubernamentales y descentralización de la educación básica en  
Zacatecas**

**Nombre del entrevistado: Marcos Martínez Ortiz**

**Cargo: Docente**

**Años de Servicio: 30**

**Contacto: Primaria J. Jesús González Ortega**

**Fecha de aplicación: 4 de Junio del 2012**

**1. ¿Quién define la creación o asignación de alguna plaza educativa?**

La comisión tripartita: SEC, sección 34 o 58 y la región. A nivel nacional las determina la SEP y luego le informan a la SEC.

**2. ¿Cuáles son los mecanismos y procedimientos para la asignación de plazas?**

El perfil, la preparación; el ámbito sindical el que tenga más derechos, años de Servicio, escalafón. La preparación es lo primero, luego escalafón y después los años de servicio

**3. ¿Tienen la sección sindical local su propia normatividad o se rigen por la del Sindicato Nacional? El comité ejecutivo nacional (CEN) la elabora y se rige por la nacional, todo viene del sindicato nacional**

**¿Cada sección sindical obtiene y administra sus propios recursos?** Cada estado administra sus recursos, hay una cuota nacional que el CEN manda a las secciones sindicales en función de la filiación. Todo se centra en México y luego se reparte a la delegación en cada zona escolar, hay una delegación de varios niveles preescolar, primaria y secundaria. El número de afiliado es muy grande pero mandan muy poco; todo se queda con Elba Esther, el comité ejecutivo nacional administra los recursos del SNTE

**4. ¿Quién define las cuotas sindicales?** En el CEN del SNTE, actualmente nos rebajan por quincena de 58 a 60 pesos, a miembro activo, en un mes es mucho dinero, ¿dónde está? Elba Esther tiene muchas fincas por todos lados, imagínese somos entre un millón 200 a 400

**5. ¿En que se destina el recurso obtenido de las cuotas sindicales?** A pagar infraestructura, vehículos, teléfonos, agua, gas, luz de las oficinas, hay muchas en toda la república y las residencias y viajes de Elba Esther; tiene muchas

**6. ¿Quién define los aumentos salariales?** Las negociaciones entre SEP-SNTE, son cada año y los definen a nivel nacional entre la SEP y el sindicato nacional y aquí puede haber un pequeño incremento; es difícil moverlo, solo en pocas ocasiones se ha logrado hacerlo

**8. ¿Participa el sindicato en la elaboración de la política educativa?** Hay propuestas

**9. ¿Cuándo hay cambios en la política educativa (planes, programas capacitaciones, etc.) ¿Quién define los ajustes, las negociaciones y las decisiones, participan el sindicato en dichos cambios?** El gobierno federal los define, todo viene de México, él toma las decisiones: la SEP

**10. ¿Participa el sindicato en la evaluación de la política educativa?** El sindicato, el comité ejecutivo nacional, secciones sindicales, todos participan; la misma Secretaria de Educación

**11. ¿Tienen las escuelas recursos para hacer mejoras en su infraestructura?** No, les permitiría tener escuelas dignas para los muchachos, pero en realidad la aportación son los salarios, no hay partida para mobiliario, no hay, para reparar escuelas, no lo hay. Lo único que nos dan es escobas y trapeadores. Se mantienen las escuelas de las cuotas, pero como le vamos hacer. Nada más se dan salarios pero para mantenimiento no, difícilmente hay una partida, solo que se derrumbe la escuela. Ese muro se hizo con la participación de la sociedad de padres de familia y una aportación del ayuntamiento. Y todavía los del verde quitan las cuotas, ni saben, nada más lo usan como propaganda política, sin las cuotas que haríamos. Y el Quadri, igual, critica a la educación, ni sabe cómo trabajamos.

**12. ¿Usted considera que existe descentralización de la educación básica en Zacatecas?** En algunos términos si **¿Cuáles?** Por ejemplo en prestaciones, antes se hacía en México cuando el maestro quería un prestamos, ahora se hace aquí, también en una plaza se hacía a nivel nacional, se tenía que ir a solicitar hasta México, ahora se solicita aquí. Los maestros iban hasta México a solicitar un crédito, gastaban mucho y regresaban con poco. Pero en muchas cosas aun no **¿En qué términos no?** En algunos trámites de certificación, evaluaciones, todo esto se hace desde México.

**13. Si la respuesta es no ¿Cuál considera que son los principales aspectos que han limitado este proceso?** La burocracia en sí, está el trámite de papeleo y de recursos de la Secretaria de Educación Pública y el sindicato, todo está muy burocratizado

**14. ¿Cuáles fueron los cambios más importantes que se registraron con la Firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica?**

En si yo no veo, para mí es un parche con otro parche que hace la SEP, el problema educativo no llegan al fondo porque los muchachos no aprenden, sacan programas y programas pero no sirven, para mí el problema educativo radica en la capacitación de los maestros y en los padres de familia; que le digan a sus hijos a que vienen a la escuela; que vienen a aprender, que no es guardería. La prueba ENLACE, es una falsedad, no se ve la memorización, se han borrado programas de complementación, hoy es examen de elección múltiple, las empresas para evaluar hacen esta prueba, pero es un negocio, el niño no razona, el niño elige más o menos lo que creé que es

la respuesta y dice: alguna de estas es, de tin marin de do pingüe, a ver si le atina, y muchas veces solo adivina, pero no sabe. Además, cualquier persona lo puede contestar, aunque no sepa nada; se a cabo la evaluación de estudiar, razonar, memorizar, los alumnos se ponen listo más o menos intuye. Por ejemplo; matemáticas, le piden que saque áreas, que saque el perímetro de un cuadrado, pero no saben e intuyen la respuesta.

Falsea el trabajo del maestro este tipo de exámenes y no lo revisan, al maestro le vale y el niño no razona. Fernando Sabater dijo: con que el maestro trabajara bien 10 minutos, se mejoraría la educación, hay elementos suficientes lo que pasa es que no supervisan el trabajo educativo. Que el maestro se ponga en su papel de educador a razonar y no como se hace actualmente de estar cuidando a los niños, pues los papas los mandan para que los guarden. Son pocos los que dicen: hijo échale ganas. El problema de los papas es, quién cuidará a sus hijos cuando haya vacaciones dicen: *ahora quien los cuida*, el papá debe decir yo también los voy a educar: nosotros una temporada y otra ellos (los maestros).

No es incrementando las horas de trabajo como va a mejorar la educación. Si un carpintero hace una mesa en 3 horas para que pedir que la haga en 6. Y Felipe (presidente) dice va a poner actividades extracurriculares, que: dibujo, danza, eso no se puede con las carencias de los mexicanos. Llega cualquier secretario de educación como Josefina y a lo que se les ocurra, dice: *vamos proponer que el maestro estudie*, pero los que estudian doctorado en el centro educativo para maestros, no están acorde con la realidad, no estudian temas acordes, son términos sofisticados los que el maestro estudia en la UPN, pero que no los aplica en la realidad, no le enseñan didáctica: cómo enseñar mejor matemáticas o español.

**Gracias por su cooperación**

**C. a Dra. Imelda Ortiz Medina**



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

**NOTA: En el Anexo CD pueden verse cada una de las entrevistas aplicadas**

## Bibliografía

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la educación Básica (1992): disponible en <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>
- Agranoff, Robert (1991): “Marco para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales”, Papeles de trabajo de Gobierno y Administración Pública, Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset
- Agranoff, Robert (1997): “Las Relaciones y la Gestión Intergubernamentales” en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.) *La Nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza Universidad Textos
- Agranoff, Robert y Ramos G. Juan A. (1998): “La evolución hacia una democracia federal en España: Un examen del sistema de relaciones intergubernamentales”, (pdf)
- Aguilar, Luis F. (1996a): *La Hechura de las Políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa
- Aguilar, Luis F. (1996b): *El estudio de las Políticas Públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa
- Aguilar, Luis F. (1996), *La implementación de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa
- Aguilar, Luis F. (1996c): “El Federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, disponible en <http://www.jstor.org/discover/10.2307/3540873?uid=3738664&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21102376090487>
- Aguilar, Luis F. (2007): *La Hechura de las Políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa
- Aguilar, Luis F. (2010): *GOBERNANZA: el nuevo proceso de gobernar*, México: Friedrich Naumann STIFTUNG
- Aja, Eliseo (2003): *El Estado Autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, Madrid: Alianza Editorial
- Alburquerque, Francisco y Dini, Marco. (2008), “Nueva gestión pública, capital social y gobernanza”, Sevilla: Instituto de desarrollo regional, fundación universitaria, Universidad de Sevilla, Instituto de economía, geografía y demografía, Consejo superior de investigaciones científicas, consultado en <http://www.winguweb.org/dev/conectadel/wp-content/uploads/downloads/2013/02/modulo3bajaresolucion-110623125646-phapp02.pdf>, el 4 de marzo del 2011
- Alcántara, Manuel y Martínez, A. (comps.) (1992): *México frente al umbral del siglo XXI*, Madrid: CIS

- Almada Carlo F. (1986): “Desconcentración y descentralización en México”: Revista de Administración Pública, disponible en [http://www.inap.org.mx/portal/images/REVISTA\\_A\\_P/rap\\_67-68\\_1986.pdf](http://www.inap.org.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_67-68_1986.pdf)
- Alviso Marino, A. (2003): “La Guerrilla de Ejército Zapatistas de Liberación Nacional ¿una experiencia marxista?”, Madrid, Revista Nómadas, 8: Universidad Complutense de Madrid.
- Anduiza P. Eva et al (2009): *Metodología de la Ciencia Política*, Madrid: CIS
- Arbos M, X., Colino C, C., García M, María de J. y Parrado D, S. (2009): *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los autores*, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics
- Arellano, D. y Cabrero Enrique, (2005): “La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público”: Revista Gestión y Política Pública, volumen XIV, número 3, II semestre, pp 599-618
- Arenilla S. Manuel (1999): *Las Relaciones entre el poder y el territorio en la vertebración de Estado*, España: Ministro de Administraciones públicas, Instituto Nacional de la Administración Pública, disponible en <http://www.arenilla.es/pubCientificas/archivos/LAS%20RELACIONES%20ENTRE%20PODER%20Y%20TERRITORIO.%201999.pdf>
- Arenilla S. Manuel (2009): “Análisis y gestión intergubernamental de políticas, Papeles de trabajo de Gobierno y Administración Pública, Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset
- Arenilla S. Manuel, (Coord) (2010) *La Administración Pública entre dos siglos, Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública
- Arenas Ernesto (2000), “La transición política mexicana desde el Estado de México 1990-2000”, México, Colegio Mexiquense, disponible en [www.cmq.edu.mx/component/docman/doc\\_download/174-di0400180](http://www.cmq.edu.mx/component/docman/doc_download/174-di0400180), consultado el mayo del mayo del 2011, pdf
- Arnaut Alberto y Giorgulli Silvia (coords.) (2010): “Los grandes problemas de México, VII Educación”, México: Colegio de México, disponible en <http://2010.colmex.mx/16tomos/VII.pdf>.
- Arze F. Javier y Martínez V. Jorge (2003): “Descentralización en Latinoamérica desde una perspectiva de pequeños países: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua, disponible en: <http://eumed.net/cursecon/ecolat/>
- Ballart, Xavier (2009): “Modelos teóricos de las ciencias políticas aplicables al estudio de las políticas públicas”, Papeles de trabajo de Gobierno y Administración Pública, Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset
- Bañon M. Rafael y Carrillo, E.(comps.) (1997): *La Nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza Universidad Textos

- Blanke, Svenja (2007), *El sindicalismo mexicano: entre la marginación y la recomposición*, \_\_: Friedrich Ebert Stiftung
- Blanco, Isamel y Gomá Ricard (2002a), *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona: Ariel social
- Brachet-Márquez, V. (1996): *El impacto de Dominación: Estado, clase y reforma social en México, 1910-1995*, México: Colegio de México
- Brugué, Quim y Gomá Ricard (1998): *Gobiernos locales y Políticas Públicas Bienestar Social, promoción económica y territorio*, Barcelona, España: Ariel Ciencia Política
- Cabrero M, Enrique (2004): *Las políticas públicas descentralizadas en México (1983-1993)*, México: CIDE
- Cabrero M, Enrique (2003): *Las políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, México: CIDE
- Cabrero M, Enrique y García del C. Rodolfo (2001): “Las Relaciones Intergubernamentales en México, los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudio, gobiernos locales: Democracia y Reforma del Estado, 2do. Congreso, IGLOM, Red de Investigadores de Gobierno Locales de México
- Calero, Jorge, Bonal Xavier y Brugué Quim (2003): “La Política Educativa”, disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=930728>
- Campos Mariana, Jarillo Brenda y Santibáñez Lucrecia (2010): “Gasto en Educación: La eficiencia del financiamiento educativo en México”, México evalúa: centro de análisis de políticas públicas, (pdf).
- Campuzano, I. (1990), “El impacto de la crisis en la CTM”, *Revista Mexicana de Sociología*, 52 (3), pp 161-190
- Cancino Muñoz, J.M. (coord.) (2005), *Calidad del gobierno. Evaluación económica de las Políticas Públicas*, Madrid: Delta
- CENSO DE POBLACION Y VIVIENDA (1995, 2000, 2005 y 2010), México: INEGI
- CENSOS ECONÓMICOS (2009), México: INEGI
- Chaqués B. Laura (2004): *Redes de Políticas Públicas*, Madrid: CIS
- Cicuéndez S. Ruth (2006): “Las transferencias y subvenciones como instrumentos de las relaciones intergubernamentales en España”, en López Nieto, L. (coord.), *Las relaciones Intergubernamentales en la España Democrática: Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Madrid: Dykinson, S.L.
- Cicuéndez S. Ruth y Ramos G. Juan A. (2006): “La dimensión intergubernamental del sistema de financiación autonómico”, en López Nieto, L. (coord.), *Las*

*relaciones Intergubernamentales en la España Democrática: Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Madrid: Dykinson, S.L.

Cicuéndez S. Ruth y Ramos G. Juan A. (2010): “Gobernar la diversidad territorial en el estado autonómico: mecanismos institucionalizados de relación entre comunidades autónomas y gobiernos locales” en Arenilla S, Manuel, (Coord) (2010), *La Administración Pública entre dos siglos, Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública

Cingolani Mónica (2005): “Relaciones Intergubernamentales y descentralización: el papel de los mecanismos formales y fiscales de coordinación en la institucionalización de procesos descentralizadores” Córdoba, Argentina: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

Compendio Censal (2010) Zacatecas: México INEGI

Conteo 2005, INEGI

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Cornejo Klaschen R. et al. (2006): “Perspectivas de la descentralización educativa en Perú. Perú: Ministro de Educación, Organización de los Estados Iberoamericanos para la educación la ciencia y la Tecnología, (pdf)

Covarrubias D. José de Jesús (2008): *La Autonomía Municipal en México*, México: Editorial Porrúa

Del Castillo, Arturo (1998): “Transformación Institucional en Organizaciones gubernamentales para el análisis del cambio adaptativo”, México: Documento de Trabajo, núm. 52, CIDE

Díaz C. Alberto (2003): “Balance fiscal de los estados en el sistema federal” en Díaz Cayeros A. y Martínez Uriarte J. (Coord.), *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Díaz C. Alberto y Martínez U. Jacqueline (Coord.) (2003): *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Díaz C. Alberto y Silva C. Sergio (2004): “Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social” México: Unidad de Desarrollo Social CEPAL, Naciones Unidas.

Di Gropello Emanuela (1999): “Modelos de descentralización educativa en América Latina”, Revista de la CEPAL 68, pp.53-170, (pdf).

Di Maggio J. Paul y Powell W. Walter (2001): “Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional”, México D.F.: Fondo de Cultura Económica

- Didriksson T. Axel. y Ulloa Manuel (Coord.) (2008) : Descentralización y reforma educativa en la ciudad de México, México: SEP, disponible en <http://www.educacion.df.gob.mx/index.php/publicaciones/libros/75-reformaeducativa>
- Durand Ponte, V.M. (1994), “El papel de los sindicatos en la transición política mexicana”, *Revista Mexicana de Sociología* 56 (1): 29-43
- Durand Ponte, V.M. ( ): “La persistencia del régimen político mexicano”, *América hoy*, núm. 6, pp. 50-57, Universidad de Salamanca España, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/308/30800608.pdf>
- Elizalde H. Antonio (2003): “Planificación estratégica territorial y política públicas para el desarrollo”, Chile: CEPAL-Serie Gestión Pública, núm. 29: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)
- Espinosa J. Antonio (s.a.): “Los maestros de los maestros: las dirigencias sindicales en la historia del SNTE”, disponible en [http://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/revistaHistorias/wp-content/uploads/historias\\_01\\_67-101.pdf](http://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/revistaHistorias/wp-content/uploads/historias_01_67-101.pdf)
- Etzioni, A. (1992): “La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones”, en Aguilar V, L.F. *El estudio de las Políticas Públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa
- Farfan M. Guillermo, (2007): “El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales”, *POLIS* 2007, vol. 3, número 1, pp. 87-124
- Fantova, Fernando (2005): “Procesos participativos en las políticas públicas: reflexiones desde la práctica”, <http://www.fantova.net>
- Fernández, Manu (2007): “Apuntes para un gobierno relacional”, Nudo de actuaciones innovadoras para el desarrollo regional en [http://www.naider.com/ateneo/articulo\\_blog.asp?id=253](http://www.naider.com/ateneo/articulo_blog.asp?id=253)
- Fernández, Mercedes A. y Ramos G. J. Antonio (2010): “Cambio Político y Evolución de las Relaciones Intergubernamentales entre el estado central y las comunidades autónomas (1996-2008)” en Arenilla S, Manuel, (Coord) (2010), *La Administración Pública entre dos siglos, Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública
- Fierro E. Ma. Cecilia, Tapia G. Guillermo y Rojo P. Flavio, (2009): “Descentralización educativa en México: un recuento analítico”, Informe para el proyecto de cooperación, <http://www.oecd.org/edu/calidadeducativa>
- Fix-Fierro H. (2003): “Controversias Constitucionales y federalismo. Un análisis jurídico político” en Díaz Cayeros A. y Martínez Uriarte J. (Coord.), *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Forester, John (1996): “La racionalidad limitada y la política de salir del paso”, en Aguilar V, L. F., *La Hechura de las Políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa

Foweraker, J. (1989): “Los movimientos populares y la transformación del sistema político mexicano”, *Revista Mexicana de Sociología*, 51 (4), pp. 93-113

Fundación este país (2008): “El estado de la Educación en México, una lectura de los indicadores educativos de la OCDE”, México, Este país 202- 57,58, 59, 60, 62. Enero 2008, Indicadores

Gamboa R. (2003): “Evolución del endeudamiento de los Estados en México. 1992-1997” en Díaz C. Alberto y Martínez U. Jacqueline (Coord.): *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Garrido, C., y Puga, C. (1990): “Transformaciones recientes del empresario mexicano”, *Revista Mexicana de Sociología*, 52 (2), pp. 43-61

González Barroso, F. (2009): “Gobernabilidad y Gobernanza, las relaciones intergubernamentales: concepto y marco teórico. El contexto y concepto: características, modelos y estructuras”, Castilla de la Mancha, Junta de comunidades de castilla de la mancha: Consejería de Administración Pública, Escuela de Administración Regional Castilla de la Mancha

Gutiérrez F. Gerónimo (2003): “Sobre el comportamiento fiscal de los estados: autonomía fiscal, instituciones presupuestales y competencia pública” en Díaz C. Alberto y Martínez U. Jacqueline (Coord.), *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Hermanson, J. y De la Garza Toledo E. (2005): “El corporativismo y las nuevas luchas en las maquiladoras de México: el papel de las redes internacionales de apoyo” en *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*, Buenos Aires, Argentina: Colección Grupos de Trabajo de CLACSON.

Herrera R. Mario y Covarrubias A. Patricia (2003): “Carencias y provisión de bienes públicos municipales” en Díaz C. Alberto y Martínez U. Jacqueline (Coord.), *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Hernández S. Roberto, Fernández C. Carlos y Baptista L. Pillar (2010): *Metodología de la Investigación*, México, quinta edición: Mc Graw Hill

<https://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/>

<http://ieez.org.mx>

<http://finanzas.zacatecas.gob.mx>

<http://www.shcp.gob.mx>

<http://www.sep.gob.mx>

<http://transparencia2.Zacatecas.go.mx/pordependencia/conveniosphp>

<http://transparencia.zacatecas.gob.mx>

<http://www.juridicas.unam.mx>

<http://dialnet.unirioja.es>

<http://iisunam.sociales.unam.mx>

<http://www.banxico.org.mx>

<http://www.cepc.es>

<http://www.economia.gob.mx>

[http://www.fina\\_nafi.org](http://www.fina_nafi.org)

[http://www.gea\\_ac.org](http://www.gea_ac.org)

<http://www.redalyc.uaemex.mx>

<http://www.dgpp.sep.gob.mx>

IGLOM-Congreso: “Los Gobiernos Locales: El futuro de México”, disponible en <http://iglom.iteso.mx/PDF/dctobase3b.PDF>

Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005 (2008): Panorama Estatal Zacatecas, México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo disponible en <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/disco/index.html>

Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005 (2008), México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008): disponible en <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/disco/index.html>

Indicadores educativos de la OCDE (2008) “El estado de la educación en México”, Fundación este País 2002

Índice de Marginación 2005 (por entidad), México, D.F, CONAPO, disponible en <http://www.conapo.gob.mx>

ISSSTE Jure (2006): Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/>

Jordana, Jacint (2002): “Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina”, Comunidad Europea: Proyecto Conjunto INDES, documento de trabajo, disponible en <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docolec/indes/dt/I-38.pdf>, consultado el 8 de marzo del 2011

Ley De Coordinación Fiscal, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/>

Ley De Educación, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/>

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/>

- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/>
- Ley De Planeación, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/>
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/leyesbiblio/>
- Loaeza, Soledad (1989): “Cambios en la cultura política mexicana: el surgimiento de una derecha moderna, 1970-1988”, *Revista Mexicana de Sociología*, 51(3), pp. 221-235
- Loaeza, Soledad (1991): “Los Partidos y el cambio político en México” *Revista de Estudios Políticos (nueva época)* 74, pp. 389-403
- Loaeza, Soledad(2000a): “La rebelión de las elites” *Revista Complutense de historia de América* 26, pp. 307-326
- Loaeza, Soledad (2000b): “Tripartidismo mexicano: un arreglo inestable” *Revista de Estudios Políticos (nueva época)* 107, pp. 251-268
- Loaeza, S. (2003), “Acción nacional en la antesala del poder 1994-2000”, \_\_\_\_:71-102, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59917104>
- López Nieto, L. (coord.) (2006): *Las relaciones Intergubernamentales en la España Democrática: Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Madrid: Dykinson, S.L.
- Lowi, T.J., (1996): *Políticas Públicas, estudios de caso y teoría política*, Aguilar, Luis F. (1996): *La Hechura de las Políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa
- Lujambio I. Alonso (Coord.): “Panorama de la Educación 2010: Desafíos pendientes”, Proyecto regional de indicadores educativos: CUMBRE DE LAS AMERICAS, (pdf)
- Mv Graw Barry (Dir.): “Panorama de la Educación 2005, Breve nota sobre México” OCDE, Centro México, disponible en <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/35354433.pdf>
- Mascareño Carlos (1996): “La descentralización en Venezuela”, consultado en <http://www.flacso.org.ec/docs/sfdesmascare%F1o.pdf>, el 15 de julio del 2011
- Mascareño Carlos (2008): “Descentralización y democracia en América Latina: ¿Una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio”, Working Paper No. 23. Universidad de Maryland, College Park, (pdf).
- Martínez Pallégrini, S., Flamand, Laura y Hernández, Alberto (2008): “Panorama del desarrollo Municipal en México, Antecedentes, diseño y hallazgos Índice de Desarrollo Municipal Básico” en la Revista Gestión y Política Pública, volumen XVII, no 1, I semestre, pp. 145-192
- Martínez R. Fabiola ( ): “La Controversias Constitucionales como medio de control constitucional” México: biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones

Jurídicas de la UNAM, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2553/24.pdf>

- Martínez U. Jacqueline (2003): “Relaciones entre los ayuntamientos y los congresos de los estados: Un ensayo de sistematización” en Díaz C. Alberto y Martínez U. Jacqueline (Coord.) (2003): *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Meny, Y. y Thoenig, J.C. (1992): *Las Políticas Públicas*, Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- Merino, Mauricio (2006): *La Gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*, México: CIDE
- Merino, Mauricio, (2005): “La importancia de las rutinas (Marco Teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal)”, México: colección documentos de trabajo del CIDE
- Merino, Mauricio (2004): “Notas sobre Nuevo Institucionalismo y Política pública”, Diplomado sobre definiciones, desafíos y oportunidades del servicio profesional de carrera, tema III: CIDE, disponible en [http://www.joseacontreras.net/diplomado/tema03/M\\_Merino.pdf](http://www.joseacontreras.net/diplomado/tema03/M_Merino.pdf)
- Merino, Mauricio y Macedo Ignacio (2006): “La política autista crítica a la red de implementación municipal de la ley de desarrollo rural sustentable” D.F. México: Gestión y Política Pública, año/vol. XV, número 002, CIDE pp. 411-456
- Merino J. Gustavo A. (2003): “La descentralización educativa y las decisiones presupuestales de los estados” en Díaz C. Alberto y Martínez U. Jacqueline (Coord.): *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Mogollón Olivia (2003): “Descentralización de recursos y combate a la pobreza: un análisis de los esquemas de distribución de los fondos municipales” en Díaz C. Alberto y Martínez U. Jacqueline (Coord.): *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Montagut, Teresa (2008): *Política Social. Una introducción: Sanidad, Educación, Tercera Edad*, México: Ariel Sociología
- Moreno E. Roberto (2009): *Elementos para el estudio de la Administración pública estatal en México*, México: Miguel Ángel Porrúa, iapem, UAE
- Navarro J. Carlos (2006): “Dos clases de políticas educativas, la política de las políticas públicas”, Programa de promoción de la reforma educativa en América Latina y el Caribe, núm., 36, consultado en <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/PREAL%2036.pdf>, el 3 de Julio del 2011
- Nina B. Osvaldo (2006): “La educación inicial, primaria y secundaria en el marco de la descentralización educativa: contexto y perspectivas”, Bolivia: Red de Análisis

Fiscal, documento de trabajo, en <http://saludpublica.bvsp.org.bo/textocompleto/bvsp/boxp68/educacion-perspectivas.pdf>, consultado el 9 de julio del 2011

- North, Douglas (2006): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, (Agustín Bárcena Trad.) México, Fondo de Cultura Económica (original publicado en 1990)
- Novick de Senén G. Silvia (1994): “Una nueva agenda para la descentralización educativa”, *Revista Iberoamericana de Educación, descentralización educativa* (y 2), núm. 4, enero-abril, 1994, consultado en <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a01.htm> el día 20 de Junio del 2011
- Ocampo, J. Antonio (1996): “El proceso colombiano de descentralización” Santiago, CEPAL: Seminario Internacional sobre descentralización fiscal en América Latina: Mejores prácticas y lecciones de política, Serie política fiscal 84, pp. 9-27
- Ornelas, Carlos (2003): “Las bases del federalismo y la descentralización de la educación”, *Revista de Investigación Educativa*, 3 (1), pdf, Consultado el 13 de Junio del 2011 en: <http://radie.uabc.mx/vol5no1/contenido-ornelas.html>.
- Ornelas, Carlos (2006): “Reseña de los laberintos de la descentralización educativa de Rosario Rogel”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, enero-marzo, año/vol 11, núm. 028, Comie, Distrito Federal México, pp.339-342
- Ornelas, Carlos (2008): *Política, Poder y Pupitres, crítica al nuevo federalismo educativo*, México, Siglo veintiuno editores
- Panorama de la educación 2005. Breve nota sobre México. OCDE Centro México <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/35354433.pdf>
- Panorama de la Educación 2011, Fundación este país. OCDE, disponible en <http://www.oecd.org/mexico/48667648.pdf>
- Pierson Paul y SkocpolTheda (2008): “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”, *Revista Uruguay de Ciencia Política*, vol. 17, número 1-ICP. Montevideo, pp.7-38, en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297322673001>, consultado el 6 agosto del 2011
- Pontifes M, A. (2002): “Relaciones Intergubernamentales”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal: El gobierno de la gestión municipal en México*. Primera parte, núm... 65, México, instituto Nacional de la Administración Pública; pp. 43-59.
- Preciado R. Víctor Manuel (2011): “La descentralización educativa en México: Integración de los subsistemas estatal regular y transferido en Guanajuato y San Luis Potosí”, México: FLACSO

- Ramió, Carlos ( ): “Teoría de la Organización y Administración Pública”, disponible en <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/tecnologiasdelaadministracion/files/2012/08/U1-Carles-Ramio-TeoriA-de-la-Organizacion.pdf>
- Ramos G, Juan. A., Fernández MercedesA. y Cicuéndez S. Ruth. (2006): “La dimensión institucionalizada de las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico”, en López N, L. (coord.), *Las relaciones Intergubernamentales en la España Democrática: Interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*, Madrid: Dykinson, S.L.
- Ramos G, Juan. A. (2004): “La dimensión bilateral de las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico: las comisiones bilaterales de cooperación”, [http://bases.cortesaragon.es/bases/NDocumen.nsf/b4e47719711a1d49c12576cd002660cc/23ffef26b8f39280c125745f003fb57e/\\$FILE/bilaterales.pdf](http://bases.cortesaragon.es/bases/NDocumen.nsf/b4e47719711a1d49c12576cd002660cc/23ffef26b8f39280c125745f003fb57e/$FILE/bilaterales.pdf)
- Rápalo C. Renán (2003): “Los procesos de descentralización educativa en América Latina y lineamientos de propuesta para la descentralización educativa en Honduras”, Tegucigalpa: PNUD, Colección Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible 13, (pdf).
- Rovira, E. A. (1990),”La colaboración entre el estado y las comunidades autónomas”, en Rebollo M, L., *El futuro de las autonomías territoriales: balance y perspectivas*, España, Universidad de Cantabria, Asamblea Regional de Cantabria
- Rubio Lara, M.J. y De Blas Guerrero A. (2010), *Teoría del Estado I, El Estado y sus situaciones*, Madrid, UNED.
- Sandoval Meneses, L. (2009), “Transición política en México y propaganda electoral”, UNISON
- Sánchez G. José Juan (1998): “Administración Pública y Reforma del Estado en México”, Instituto Nacional de la Administración Pública: disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1203>
- Sánchez S. Andrés J. (2008), *Autonomía local y descentralización: su naturaleza jurídica*, Valencia: Tirant lo Blanch
- Santos Félix (2008), *Redes sociales y sociedad civil*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas
- Schuster F. Juan (2004): “La Reforma del Estado y las nuevas formas de gestión pública en México (1983-1993), disponible en <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/041217204025.html>
- Segundo Informe Ejecutivo: “Por un Auténtico Federalismo”, disponible en <http://segundo.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=217>, consultado en 6 de febrero 2011
- (SENADO) (2002): Senado de la República, Instituto de Investigaciones legislativas, “Aspectos Generales de la Descentralización educativa (Estudio de Caso), México: LVIII LEGISLATURA

- Soto Paulina (coord.) (2002), “Gerenciando las relaciones intergubernamentales, experiencias en América Latina”, National Association of Schools of Public Affairs and Administration –Naspaa Nueva Sociedad, (pdf)
- SUBDERE (2009): “Descentralización en América Latina: Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Brasil y Argentina”, Chile: Serie Documentos de trabajo, División de Política y Estudios, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Gobierno de Chile Ministro del Interior: SUBDERE.
- Solozábal E, Juan J. (2000): “El estado autonómico como estado compuesto” Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 110, octubre-noviembre 2000, pp.9-25
- Torres A. Juan C. y Duque G. Horacio (1994): “El proceso de descentralización educativa en Colombia”, Colombia: Universidad Pedagógica Nacional, [http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce29\\_04ensa.pdf](http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce29_04ensa.pdf), consultado el 3 de junio del 2011
- Valles, Josep M. (2006): *Ciencia Política, Una introducción*, Barcelona: Ariel, 6ta. Edición
- Vargas H. José Guadalupe (2008), “Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo”, *Ciencia Administrativa* 2008-1, Ensayos (pdf).
- Zorrilla F. Margarita y Barba C. Bonifacio (2008): “Reforma Educativa en México. Descentralización y nuevos actores”, *Sinéctica*, revista virtual de educación, ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara, en <http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/Sinectica/Revista/Articulo002>, consultado el 10 de agosto del 2011

## Índice de Tablas, Cuadros y Gráficas

<b><u>TABLAS</u></b>	<b>Pág.</b>	
Tabla 3.1	Los municipios mexicanos en el contexto internacional del IDH 2005	130
Tabla 3.2	Indicadores Socioeconómicos en Porcentajes por Entidad federativa	132
Tabla 3.3	Ingresos de la Federación y Gasto Federalizado: Participaciones, transferencias y apoyos efectuados a las entidades federativas y municipios (Millones de pesos)	159
Tabla 3.4	Población del Estado de Zacatecas por municipio: 1990, 2000, 2005 y 2010	162
Tabla 3.5	Índice de Desarrollo Humano y Grado de Marginación De los municipios Zacatecanos para el 2005	164
Tabla 3.6	Indicadores Socioeconómicos en porcentajes por municipios	165
Tabla 3.7	Ingresos para el Estado de Zacatecas	168
Tabla 3.8	Ingresos del estado de Zacatecas provenientes de fuentes locales	169
Tabla 3.9	Ingresos del Estado de Zacatecas provenientes de la federación (Ramo 28 y Ramo General 33)	173
Tabla 3.10	Ingresos Estatales, Recursos suministrados a los municipios, Fondo Único y Fondo III	176
Tabla 3.11	Recursos por municipio para el 2003 y Fondo Único de Participaciones	177
Tabla 3.12	Aportaciones del Fondo III por municipio (Aportaciones a la Infraestructura Social Municipal)	180
Tabla 3.13	Partido Político por Municipio	192
Tabla 4.1	Alumnos, Estudiantes y Maestros de Nivel Primaria Antes y Después del ANMEB	215
Tabla 5.1	Analfabetismo, años promedio de escolaridad y cobertura escolar por entidad federativa	250
Tabla 5.2	Alumnos en el Sistema Educativo Nacional 2006	252
Tabla 5.3	La Educación en Zacatecas por nivel educativo, Ciclo escolar 2005-2006	255

Tabla 5.4	Tasa de Alfabetización y de Asistencia Escolar en el Estado de Zacatecas	255
Tabla 5.5	Gasto educativo del estado de Zacatecas	267
Tabla 5.6	Recursos del Ramo General 33 y el Fondo de aportaciones la Educación Básica y normal en Zacatecas	271
Tabla 5.7	Fondo III. Aportaciones de infraestructura social-municipal: Vertiente educación	273
Tabla 5.8	Gasto Educativo por Región	274
Tabla 5.9	Gasto educativo por vertiente	275
Tabla 5.10	Destino del gasto educativo en porcentajes (%)	275
Tabla 5.11	Distribución de Recursos del Programa Escuelas de Calidad	285

## **CUADROS**

Cuadro 4.1	Esquema General del Sistema Educativo Nacional Servicios educativos escolarizados	208
Cuadro 4.2	Otros servicios educativos	209
Cuadro 4.3	Comunicado del gobierno del Estado de Zacatecas	247
Cuadro 5.1	Aportación de Recursos (PEC)	286
Cuadro 5.2	Funciones de los participantes en el PEC	286
Cuadro 5.3	Funcionamiento del PEC	289
Cuadro 5.4	Cadena de mando Programa de Escuelas de Tiempo Completo	291
Cuadro 5.5	Cadena de mando Programa Escuela Siempre Abierta	292
Cuadro 5.6	Programa de Fortalecimiento de Educación Especial y de la Integración educativa	294
Cuadro 5.7	Programa Habilidades Digitales para Todos	295
Cuadro 5.8	Programa de Enciclo-media	296
Cuadro 5.9	Programa de Educación Primaria para Niños y Niñas	

	Migrantes	299
Cuadro 7.1	Respuestas de directores y maestros	346
Cuadro 7.2	Respuestas de supervisores y ex secretarios	347
Cuadro 7.3	Opiniones sobre el programa de carrera magisterial	348
Cuadro 7.4	Opiniones sobre el Sistema Educativo	348
Cuadro 7.5	Opinión de directores y maestros sobre las limitaciones De la descentralización	354
Cuadro 7.6	Opinión de supervisores y ex secretarios sobre las Limitaciones de la descentralización	355
Cuadro 7.7	Opinión de directores y maestros sobre la descentralización	357
Cuadro 7.8	Opinión de supervisores y ex secretarios sobre la Descentralización	358

## **GRÁFICAS**

Gráfica 2.1	Gasto del nivel de gobierno como % del gasto público total (Argentina, Brasil, Colombia, Bolivia y Perú)	73
Gráfica 2.2	Ingreso directo por nivel de gobierno como % del Ingreso total (Argentina, Brasil, Colombia, Bolivia y Perú)	74
Gráfica 5.1	Alumnos en Educación Básica, 2006	253
Gráfica 5.2	Sostenimiento de la Educación Básica, 2006	254
Gráfica 7.1	¿Quién define la creación o asignación de plazas educativas?	336
Gráfica 7.2	¿Cuáles son los mecanismos para la asignación de Plazas educativas?	338
Gráfica 7.3	Principales cambios con el ANMEB	349
Gráfica 7.4	Límites de la descentralización	355
Gráfica 7.5	¿Existe descentralización?	358

## **Glosario de siglas y acrónimos**

AC	Alianza Cívica
ACE	Alianza por la Calidad Educativa
AEE	Autoridades Educativas Estatales
AHM	Asociación de Hoteles y Moteles
ANMEB	Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica
BMV	Bolsa Mexicana de Valores
CANACINTRA	Cámara Nacional de la Industria de Transformación
CANACO	Cámara Nacional de Comercio
CAPFCE	Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
CCRI-CG	Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General
CEDEMUN	Centro Nacional de Desarrollo Municipal
CEN	Comité Ejecutivo Nacional (del SNTE)
CEPS	Consejo Estatal de Participación Social
CETE	Centro de Tecnologías Educativas
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CNFLE	Comisión Nacional de Fortalecimiento Educativo
CNIC	Cámara Nacional de la Industria de la Construcción Asociación
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
COBAES	Colegios de Bachilleres del Estado
COCEEZ	Comité para la Construcción de Escuelas del Estado de Zacatecas
COCOPA	Comisión de Concordia y Pacificación
CoED	Coordinación de Educación a distancia
CONAEDU	Consejo Nacional de Autoridades Educativas
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CONALTE	Consejo Nacional Técnico de Educación
CONCAMIN	Confederación de Cámaras Industriales

CONPAZ	Coordinadora Civil por la Paz
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
COPLADES	Comités de Planeación para el Desarrollo
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
COPRODES	Comités Promotores de Desarrollo Económico
CONVERGENCIA	Convergencia de Organismos Civiles
CROC	Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos
CROM	Confederación Regional Obrera Mexicana
CTM	Confederación de Trabajadores de México
CUC	Convenios únicos de coordinación
CUD	Convenio único de desarrollo
DGDGIE	Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
EBSEN	Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional
EIMLE	Estrategia Integral para la mejora del logro educativo
ENAMS	Exámenes Nacionales para Maestros en Servicio
ENLACE	Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares
ESPAZ	Espacio Civil para la Paz
ETARE	Equipo Técnico de Apoyo a la Reforma Educativa
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FAM	Foro de Apoyo Mutuo
FDA	Frente por el Derecho a la Alimentación
FDSM	Fondo de Desarrollo Social Municipal
FLN	Fuerzas de Liberación Nacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNEC	Fideicomiso Fondo Nacional para las Escuelas de Calidad
FNEC	Fideicomiso Nacional de Escuelas de Calidad
FOBAPROA	Fondo Bancario de Protección al Ahorro

FUNDEF	Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental
GATT	Acuerdo General de Aranceles y Gobierno
ICSID	Centro Internacional para Resolución de Disputas sobre Inversiones
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDHM	Índice de Desarrollo Humano Municipal
IEEPO	Instituto Estatal de Educación Pública del Estado de Oaxaca
ILCE	Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa
IMSS)	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores
INIFED	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
ISEP	Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IZEA	Instituto Zacatecano para la educación de los Adultos
LGE	Ley General de Educación
MCD	Movimiento Ciudadano por la Democracia
NIH	Nuevo Institucionalismo Histórico
OCDE	Organización para la Cooperación y el desarrollo económico
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
OSFAE	Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación
PAC	Plan de Aliento y Crecimiento
PAN	Partido Acción Nacional
PEC	Programa Escuelas de Calidad
PECE	Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico
PEL	Programa Estatal de lectura

PIRE	Programa Inmediato de Reordenación Económica
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNL	Programa Nacional de Lectura
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRAFFIPP	Plataforma de Registro de Avance Financiero y Fiscal de Programas y Proyectos
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido Revolucionario Mexicano
PRODET	programación detallada
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PSE	Pacto de Solidaridad Económica
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
Red Edusat	Red Satelital de Televisión Educativa
RIEB	Reforma Integral para la Educación Básica
RIG	Relaciones Intergubernamentales
SCEP	Servicios Coordinados de Educación Pública
SEC	Secretaría de Educación y Cultura.
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SECOGEF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEP	Secretaria de Educación Pública
SHCP	Secretaria de Hacienda y Crédito Público
SIEEB	Sistema de Información Estadística de Educación Básica
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto

SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
TLCAN	Tratado de Libre Comercio con América del Norte
UAZ	Universidad Autónoma de Zacatecas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNETE	Unión de Empresarios por la Tecnología y la Educación
UNT	Unión Nacional de Trabajadores
UPN	Universidad Pedagógica Nacional
USET	Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala