

---

# archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,  
de acceso abierto y multilingüe



Universidad de San Andrés y Arizona State University

---

Volumen 25 Número 113

13 de noviembre 2017

ISSN 1068-2341

---

## La Educación en las Agendas Municipales del Estado de Tlaxcala, México

*Adriana Carro Olvera*

Universidad Autónoma de Tlaxcala  
México

**Citación:** Carro Olvera, A. (2017). La educación en las agendas municipales del estado de Tlaxcala, México. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25(113). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2950>

**Resumen:** En México, las políticas educativas responden a un modelo descentralizado, pero se diseñan en el orden federal y se instrumentan en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas; sin embargo, los municipios solo son incorporados en actividades complementarias o tangenciales. Por esta razón, el objetivo de esta investigación fue analizar el tema de la educación pública en la agenda de los gobiernos locales en los municipios del estado de Tlaxcala a partir de las responsabilidades derivadas del proceso de descentralización nacional. El estudio se realizó a través de un análisis documental de los Planes Municipales de Desarrollo para sustentar que en los municipios existen diversas formas de incorporar el tema educativo en sus agendas de trabajo. Los resultados obtenidos identificaron objetivos, estrategias y acciones de los ayuntamientos poco precisas y con limitada relación a lo establecido en la normatividad estatal y municipal.

**Palabras clave:** Educación, agenda de gobierno, planeación, municipio

### Education in municipal agendas within the state of Tlaxcala, Mexico

**Abstract:** In Mexico the educational policies correspond to a decentralized model, but are designed in the federal government and implemented in coordination with the state governments; however, municipal governments are only taken into account in complementary and tangential

activities. For this reason the objective of this research was to analyze the issue of public education in the agendas of municipal governments within the state of Tlaxcala, according to the responsibilities derived from the process of national decentralization. This study provides a documentary analysis of the Municipal Development Plans, which assert that municipalities may integrate educational issues in their working agendas in multiple ways. The results identified objectives, strategies and actions in the municipalities that are imprecise and have little relation to state and municipal regulations.

**Key words:** Education, government agenda, planning, municipality

### **A educação nas agendas municipais do estado de Tlaxcala, México**

**Resumo:** No México as políticas educacionais respondem a um modelo descentralizado mas desenhados a nível federal e são implantadas em coordenação com os governos das entidades federativas. No entanto, os municípios somente são levados em consideração em atividades complementares ou tangenciais. Por esta razão, o objetivo desta pesquisa foi analisar a questão da educação pública na agenda dos governos locais em municípios do estado de Tlaxcala, a partir das responsabilidades decorrentes do processo de descentralização nacional. O estudo foi realizado através de uma análise documental dos planos Municipais de desenvolvimento que alegam que existem várias maneiras de incorporar questões educacionais nas agendas de trabalhos Municipais. Os resultados obtidos identificaram que os objetivos, estratégias e ações das prefeituras são muito vagas e têm pouca relação com os regulamentos estatais e municipais.

**Palavras-chave:** Educação, agenda de governo, planejamento, município

## **Introducción**

En México la política educativa es responsabilidad de los órdenes de gobierno federal y estatal. Los gobiernos locales no poseen competencias en la materia salvo en los casos en las que las propias legislaturas de los estados se las asignen, las cuales por lo regular son solo compensatorias.<sup>1</sup> Esta limitante es producto de una fuerte tradición centralista del país que por décadas condujo a una debilidad de las instituciones locales.

La historia reciente de la política educativa nacional, registra los primeros intentos de transitar hacia un modelo descentralizado del sistema educativo en la década de los setenta del siglo pasado; sin embargo, no fue hasta los noventa cuando se impulsaron de manera real estas medidas para contrarrestar el agotamiento del modelo centralizado y unificado (Olmeda, 2014). Después de poco más de dos décadas, hoy, la tendencia parece haberse detenido con más signos de una recentralización que una transferencia incremental de funciones a los espacios subnacionales y locales.

En ese escenario, los municipios como ámbito de gobierno receptor de las potenciales atribuciones educativas transferidas en su nivel más desagregado, se debaten en una contradicción, ya que por un lado reclaman más competencias y recursos; pero por el otro, siguen enfrentando

---

<sup>1</sup> El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Fracción III establece que los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrá a su cargo los siguientes servicios públicos: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, b) alumbrado público, c) limpia, d) mercado y central de abastos, e) panteones, f) rastro, g) calles, parques y jardines y su equipamiento, h) seguridad pública en los términos del Art. 21 de la misma constitución, policía preventiva municipal y tránsito, e i) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

problemas en su evolución reciente, como la persistencia de administraciones públicas débiles en sus capacidades de acción, frágiles en sus instituciones, pobres en generación de recursos propios y carencia de perfiles administrativos calificados.

Si bien los problemas anteriores no aquejan a la totalidad de municipios del país, la gran mayoría presentan estas limitantes, y las excepciones son aquellas municipalidades con un desarrollo económico propio, cuyas dinámicas les permiten invertir y llevar a cabo políticas públicas específicas de atención a problemas particulares, las cuales por lo regular son resarcitorias del déficit público de los servicios del gobierno federal y los estados, entre las cuales se encuentran las educativas (Avendaño, 2012). En el caso del estado de Tlaxcala solo un par de municipios (Apizaco y Tlaxcala) son los que aparecen con posibilidades de generar esas condiciones económicas y financieras para ser la excepción.

La educación es un eje vertebral en la agenda pública de cualquier país y sociedad, ya que es considerada el principal instrumento de desarrollo. En México desde que fue promulgada la constitución de 1917, la educación pública se ha plasmado como una prioridad; sin embargo, en la práctica, los gobiernos locales han estado y están distantes de la agenda formal que conduce la federación, lo que trae como consecuencia que sus esfuerzos se concreten en acciones tangenciales que son producto más de la iniciativa y liderazgo de algunas de sus autoridades, que de un programa institucionalizado de coordinación intergubernamental.

Por esa razón el objetivo de esta investigación consistió en analizar las políticas educativas que los gobiernos de los municipios del estado de Tlaxcala integran en sus agendas de trabajo a través de sus planes de desarrollo, entendidos éstos como el documento que por ley diseña las políticas públicas de los ayuntamientos y administraciones públicas.

## **Revisión de la Literatura**

### **Las Políticas de Descentralización**

La descentralización como la centralización en general no son entidades jurídicas unívocas sino fórmulas que contienen principios, tendencias y modos de ser de un aparato político administrativo. Son entonces, directivas de organización en sentido amplio y no conceptos inmediatamente operativos (Roversi, 2002). Esto significa que una adecuada descentralización representa una redistribución equilibrada de competencias entre los ámbitos de gobierno existentes (Anaya, 1998). La descentralización es el elemento a través del cual se entiende el proceso de reconfiguración del federalismo (Reyes, 2008); ya que el traslado de funciones, potestades y recursos del gobierno central hacia los locales es la reestructuración sustantiva de la relaciones entre actores políticos e instituciones del federalismo.

Cabrero (1998) afirma que la descentralización se presenta cuando el gobierno central transfiere el poder y la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales, para que éstos de acuerdo a sus necesidades específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo, los ejecuten y los evalúen. Con las anteriores referencias, se entenderá por descentralización al proceso administrativo y gubernamental de transferencia de atribuciones, recursos y obligaciones de la administración central hacia los gobiernos de los estados hasta llegar a los gobiernos locales.

Las políticas descentralizadoras según Cabrero (1998) pueden ser resultado de una demanda de los espacios subnacionales o de la propia iniciativa de los gobiernos centrales de transferir competencias. En el caso de México, la descentralización partió de una iniciativa del poder central para democratizar y hacer eficiente el régimen, pero se profundizó a partir de una exigencia de los

gobiernos estatales reclamando mayores márgenes de acción gubernamental y autonomía.<sup>2</sup> Entonces, es pertinente señalar, que las políticas descentralizadoras no tienen la misma intensidad en todas partes, ya que pueden ir de un simple reacomodo de recursos hasta una profunda redistribución del poder de decisión a instancias del mismo aparato central, de otros niveles de gobierno o de la propia sociedad civil.

Si bien la descentralización no es un proceso homogéneo que garantice el éxito en el campo de la vida institucional, ha sido una tendencia de inicios del presente siglo en la mayoría de países desarrollados y en desarrollo, -aunque hay excepciones donde se ha ido revirtiendo recientemente- que pretende que el Estado privilegie la eficiencia institucional y sus resultados se evalúen a partir del criterio en el que las instituciones cumplan con sus funciones para las que fueron creadas.

El acercamiento que se genera al delegar la autoridad a los niveles locales según Avendaño (2012), es entendida como una virtud de la descentralización, ya que se obtiene una ganancia potencial en bienestar, pues la oferta pública tiende a ser más apegada a las preferencias y circunstancias locales, además de que las demandas sociales encuentran respuestas inmediatas. Sin embargo, también puede tener repercusiones ya que las respuestas al no ser homogéneas tenderán a favorecer a los espacios donde existen los recursos técnicos y económicos, mientras que perjudicarán o limitarán a los que no cuentan con ellos; es decir, tenderán a generar mayores condiciones de desigualdad cuando exista ausencia de regulación o de mecanismos subsidiarios o compensatorios.

La centralización como la descentralización no son términos absolutos sino relativos ya que ningún sistema puede concentrar todas las atribuciones, ni tampoco puede deshacerse de ellas. Empero, su orientación hacia uno u otro punto permite observar esta tendencia como un péndulo, el cual explica la transición de la centralización a la descentralización y a la hoy recentralización; entendida ésta como la actuación de las autoridades nacionales con el fin de recobrar el poder sobre los recursos y prerrogativas en los ámbitos administrativos, fiscales y políticos que se encuentran bajo el control de las autoridades subnacionales producto de la descentralización (Olmeda, 2014).

### **La Política de Descentralización Educativa en México**

La Constitución de 1917 dispuso que la educación primaria de México sería universal, gratuita y obligatoria y que quedaría a cargo de los municipios (Ornelas, 2006). Este precepto fue formulado para revertir el acentuado centralismo del siglo XIX en uno de los sectores de la vida nacional. Tal precepto nunca tuvo vigencia, ya que el resultado fue contrario, pues si algún orden de gobierno quedó excluido fue el local al hacerse patente la política de la unidad nacional y el fortalecimiento paulatino de la Secretaría de Educación Pública (SEP) como aparato burocrático durante medio siglo, el cual según Loyo (2010) “había crecido en grandes proporciones”.

Así entonces, a partir de la década de 1970, diversas acciones gubernamentales apuntaron en el sentido de descentralizar los servicios de educación pública (Cabrero, 1998). Los primeros pasos reales fueron desde el inicio de 1978 con la desconcentración administrativa de la SEP, cuando se crearon las 31 delegaciones en las entidades federativas (Ornelas, 2006). Otros autores (Falleti, 2010; Olmeda, 2014) señalan también como parte de la descentralización la reforma al artículo 115 constitucional de inicios de 1983 que redefinió el rol de los municipios incrementando su autonomía

---

<sup>2</sup> La experiencia de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) puede ser un referente importante, que desde la figura de los titulares del poder ejecutivo de las entidades federativas, a inicios de la década pasada se han manifestado por restablecer el pacto federal mediante una agenda común entre el ejecutivo federal y los estados. Un resultado entre muchos otros por mencionar, es la institucionalización de un fondo especial para obras de infraestructura en los estados. La CONAGO establece reuniones periódicas con agendas temáticas prioritarias sobre seguridad pública, salud y educación.

con nuevas competencias y garantizándoles recursos a través de los estados mediante acuerdos de coordinación denominados Convenios Únicos de Desarrollo (CUDs). A su vez estos instrumentos de colaboración materializaban el Sistema Nacional de Planeación Democrática que obligó a los gobiernos de los estados y de los municipios a elaborar sus respectivos planes de desarrollo como instrumento guía del trabajo institucional.

En ese mismo año, las delegaciones de la SEP se convirtieron en Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública (DGSCEP). Sin embargo, la transformación más importante fue la del 18 de mayo de 1992 con la firma del *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB) entre la SEP, el Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE) y 31 gobiernos estatales. Entre otras cosas el acuerdo estableció que el sistema educativo debería ser flexible, de mejor calidad y otorgar el poder de decisión en la educación a los estados, los municipios y padres de familia. A la par del acuerdo se crearon las Unidades de Servicios Educativos Descentralizadas (USED); en el caso de Tlaxcala la DGSCEP se transformó para constituirse como la Unidad de Servicios Educativos de Tlaxcala (USET) para incorporar en la estructura administrativa la figura descentraliza. Sin embargo, el gobierno estatal ya contaba con una dependencia centralizada denominada Secretaría de Educación Pública del Estado (SEPE).

Dicha acción fue más una política de Estado que una exigencia popular, dentro de las razones por las cuales se emprendió la reforma, según Ornelas (2006) destacan las siguientes: 1) una medida de legitimización del régimen ante la crisis económica de los ochenta; 2) una lógica eficientista que al distribuir el poder y dismantelar el gigantesco aparato burocrático y corporativo se aplicarían mejor los recursos; 3) mediante un pacto con el SNTE, mantener sus derechos laborales y establecer una nueva relación con sus liderazgos como una medida para despresurizar la tradición que el gremio ejercía al Estado; 4) un empuje a la disidencia mediante el control del SNTE; y, 5) un entorno internacional que favorecía la descentralización como medida de democratización y de tendencia al establecimiento de los mercados.

No obstante el acuerdo, las nuevas competencias no fueron acompañadas de la suficiente transferencia de recursos financieros directos (ordinarios y extraordinarios) a los estados, además de que la federación conservó las facultades normativas y de evaluación, por lo que su capacidad de intervención en los sistemas educativos estatales siguió siendo amplia y sustantiva. Fue hasta finales de los noventa, cuando las autoridades federales a través de la creación del ramo 27, que después se convertiría en 33, aseguraron la transferencia del gasto social a las entidades federativas, las cuales se vieron fortalecidas en materia educativa como en todos los demás sectores. De 1997 a 1998 los recursos recibidos por los estados se duplicaron de poco menos del 2.5 por ciento a casi el cinco por ciento del PIB nacional. Esta tendencia continuó y para 2013 los recursos transferidos ascendieron al ocho por ciento (Olmeda, 2014), lo cual representó más del triple, así desde el punto de vista financiero significó que el proceso de descentralización se fortaleció.

La forma en como la descentralización educativa se efectuó en el país, fue del ámbito nacional a los estados a través de las secretarías de educación y de ahí a los centros escolares, sin pasar por los gobiernos locales de los municipios, situación que los dejó en cierta indefinición.<sup>3</sup> Entonces el sistema de distribución de competencias como lo dice Subirats (2002) no ha precisado en todos los órdenes de gobierno quien se ocupa de qué, ya que los municipios solo participan de manera complementaria o tangencial.

---

<sup>3</sup> Un ejemplo dentro de muchos, es el caso del Programa Escuelas de Calidad (PEC), el cual representó la materialización de una expansión ambiciosa de acciones del gasto social de la administración del entonces presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) hacia escuelas seleccionadas alrededor del país, donde los instrumentadores fueron el gobierno federal y las entidades federativas para implementar en los centros escolares.

Hoy a más de dos décadas del ANMEB y con una reforma educativa reciente en el año 2013, la coordinación entre órdenes de gobierno, no es ni homogénea ni clara para las entidades federativas, con más tintes de recentralización que de descentralización. En este escenario, las actividades educativas de los gobiernos municipales se circunscriben a ejercicios complementarios de rutina con acciones individuales o aisladas, producto de la iniciativa de sus autoridades y liderazgos, lejos de ser programas debidamente institucionalizados.

La constante, sin embargo, indica que la mayor parte de los procesos de descentralización -el caso mexicano no es excepción- se transfirieron servicios de educación básica hacia los estados pero sin continuar hacia los municipios. Existen esfuerzos que intentan fortalecer la autonomía de los centros escolares, tal es el caso de los Consejos Técnicos Escolares o programas educativos como el de Escuelas de Calidad, Escuela Siempre Abierta o el Programa para la Mejora del Logro Educativo entre otros, pero en todos ellos el papel de los municipios es aún escaso.<sup>4</sup> Estos programas tienen un diseño de transferencia de recursos de la federación hacia las entidades federativas y éstas a su vez las instrumentan directamente en los centros escolares que cumplen los requisitos de las reglas de operación, las cuales por cierto, poco involucran a los gobiernos locales.

### **La Agenda en las Políticas Públicas**

El diseño de la agenda es una etapa del proceso de elaboración o ciclo de políticas públicas que define qué va a hacer y que no va a hacer el gobierno. Para su elaboración, previamente se recomienda estudiar los problemas y además de cómo aparecen y se presentan (Lindblom, 1992), para después convertirlos en decisiones de política. El ciclo de políticas públicas se ha convertido en una de las maneras más comunes de abordar su estudio como su práctica y debe entenderse como un proceso lógico más que cronológico de etapas sucesivas del trabajo intelectual y del quehacer institucional.

Entendidas las políticas públicas como cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos acotados, definidos a partir de la interacción de diversos actores en medio de una complejidad social y relaciones de poder (Canto, 1996), la agenda es la etapa que define los actos de gobierno y a su vez representa el primer paso de la planeación al reconocer sobre cuales asuntos los gobiernos van a trabajar. La agenda está integrada por las demandas que los formuladores de políticas públicas han seleccionado o respecto a cuales se sienten obligados a actuar. Pero además, también es resultado de las demandas ciudadanas; cuando existen los canales institucionales para canalizar los temas de su interés, la participación se convierte en el motor de la acción gubernamental y da sentido a las políticas públicas porque funcionan como mecanismo de interacción entre gobernantes y gobernados, es decir entre los aspectos políticos y técnicos y los aspectos sociales públicos.

Aguilar (2003) sostiene que las agendas responden a dos tipos de necesidades, las que se encuentran en el imaginario colectivo como problemas públicos y las que considera dignas de atención gubernamental, esto significa que no todas las cuestiones se vuelven públicas, ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental o

---

<sup>4</sup> Además de los mencionados, la Secretaría de Educación Pública (2016) registra en su catálogo de programas educativos alrededor de una docena como el de Escuelas de Tiempo Completo (ETC), Tu Maestro en Línea, Programa Enciclomedia, Programa de Salud Alimentaria, Ver Bien para Aprender Mejor y otros dirigidos a diferentes niveles educativos como Becas de Excelencia, Crédito Joven, Becas de Manutención. Adicionalmente los alumnos se ven beneficiados con programas interinstitucionales de desarrollo social que son concurrentes en los centros escolares como el Programa Prospera, Becas Prospera, Desayunos Calientes entre otros.

“agenda” de gobierno. Así el imaginario colectivo se incorpora en la agenda constitucional, y la agenda institucional comprenderá lo que será objeto de atención gubernamental.

Como los recursos son escasos, los gobiernos no pueden integrar todos los problemas o asuntos públicos y sólo seleccionan los que pretenden atender a partir de prioridades sociales, políticas o económicas, en el marco de lo que la normatividad les establece como competencia. Por lo anterior conviene señalar que agendas públicas y agendas de gobierno no son lo mismo; las agendas públicas refieren a asuntos con alto grado de atención o conciencia en la población y las segundas refieren a los asuntos que ha priorizado el gobierno para su atención (Murua, 2012). Una adecuada coordinación entre gobiernos evidencia la articulación de sus agendas en las cuales cada ámbito ordena sus responsabilidades, de acuerdo a sus competencias sin deslindarse ni demeritando las de otro orden de gobierno. De esta manera, las agendas de gobierno se construyen de las demandas hacia el sistema político; son el elemento que registra en tiempo, espacio y dedicación de recursos las actividades a desarrollar por los funcionarios que componen el poder público (Tamayo & Carrillo, 2005). Las agendas de gobierno, también tienen jerarquizadas las prioridades, en función del interés de los tomadores de decisiones o de las demandas ciudadanas. Para fines de esta investigación, los planes municipales representan la agenda formal de gobierno, los cuales evidencian limitaciones en cuanto a prioridades de la agenda ya que pocas veces son identificadas y jerarquizadas y se ubican más como un documento “cachatodo,” es decir, que incorpora todo lo que aparenta ser asunto público.

### **Las Agendas de los Gobiernos Locales y la Educación**

En diversos países se ha seguido el esquema de descentralización sectorial en el que los gobiernos locales son prácticamente ignorados. En el caso de la educación, particularmente en México, Pardo (2003), señala que los municipios trabajan en los márgenes de la acción educativa; han puesto en marcha programas de educación no formal que ofrecen alternativas descentralizadas a sistemas educativos planificados centralmente. Torres (2007) agrega que una descentralización a los espacios [gobiernos] locales es acertada porque son ellos los que pueden fortalecer el sentido de comunidad con posibilidades de participar en los centros escolares.

Si bien las políticas de descentralización en México son producto de una política de estado emprendida desde la administración central, más que la respuesta a una necesidad de los órdenes subnacional y local, los municipios del país han logrado ganar espacios en la medida que se les han transferido recursos y atribuciones. Sin embargo, en esta dinámica, existen casos de municipios con gobiernos sumamente innovadores que han aprovechado las nuevas condiciones;<sup>5</sup> otros aún están intentando transitar a nuevos esquemas de trabajo y organización, y desafortunadamente todavía muchos no presentan cambio alguno.

En los casos donde se registran cambios, en las agendas municipales se han multiplicado los temas donde el Estado ha mostrado déficit de atención, particularmente donde la federación, entidades federativas y actualmente el mercado presentan vacíos en su actuar. A partir de la crisis del estado benefactor la sociedad se vuelve más demandante y al ámbito de gobierno al que más recurre por su proximidad es al local, pero desafortunadamente también es el ámbito que mayor limitación de recursos tiene. Bajo esta coyuntura muchos municipios a partir de los años noventa del siglo pasado intentan compensar las disparidades históricas a través de iniciativas de sus gobiernos locales

---

<sup>5</sup> Al respecto, pueden servir de ejemplo los casos documentados por el *Premio de Gobierno y Gestión Local* que ha promovido el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) junto con otras instituciones educativas, gubernamentales y organismos empresariales, que durante más de una década, año con año registran las experiencias innovadoras de los gobiernos municipales en México. En alrededor de 300 casos revisados, encontramos más de media docena de experiencias exitosas en materia de educación.

como respuesta a un reclamo social. Así entonces, algunas veces por desconocimiento, otras por omisión, siguen en algunos casos perdurando gobiernos locales sin agenda, con prevalencia de rutinas; otros casos con agendas incipientes de trabajo donde están transitando a organizar mejor sus actividades hasta los últimos que intentan definir sus temas de forma innovadora lo cual conlleva respuestas ingeniosas. De tal manera, los temas que fueron dejando pendientes los gobiernos federal y estatales han ido incorporando en las agendas municipales y en el caso de la educación al igual que otros asuntos que históricamente no se habían incorporado, hoy son parte de sus asuntos.

En el lapso temporal de una generación, muchos gobiernos municipales gradualmente han dejado de construir agendas con base en la rutina incorporando nuevos temas bajo nuevas formas de enfrentarlos. En dicho escenario, actualmente las agendas de gobierno locales encuentran vigencia en la medida de la proximidad ante los problemas, esta característica resulta ser una cualidad ya que permite formular respuestas específicas, concretas y por lo regular más rápidas. Esta situación en la temática educativa para los municipios de México implicaría una contraposición pues dicha proximidad ha resultado un alejamiento de atribuciones en la materia.

## **Descripción General del Contexto**

### **El Caso del Estado de Tlaxcala**

El estado de Tlaxcala se encuentra ubicado en el altiplano central del país y ocupa una extensión territorial de 3,987.9 kilómetros cuadrados. Según los datos censales de 2015 contaba con 1, 272,847 habitantes (INEGI, 2015). Se encuentra ubicado geográficamente en la meseta central del país y colinda con el estado de Puebla en la parte norte, oriente y sur; una pequeña parte colinda al poniente con el Estado de México y al nororiente con el estado de Hidalgo. Ocupa el lugar 22 de entre 32 entidades en el Índice de Desarrollo Humano a nivel nacional que estructuró Naciones Unidas para los diferentes países y estados del mundo (PNUD, 2014). Cuenta con indicadores que lo ubican por arriba del promedio nacional como son los grados de escolaridad, con 8.8 años en comparación con los 8.6 del país; los servicios de agua potable, donde cuenta con el 98.2 por ciento de cobertura, frente al 91.5 por ciento del país; otro caso es el indicador de alumbrado público, donde los porcentajes respectivos son de 98.5 y 97.8 estatal y nacional respectivamente (INEGI, 2015). En relación a su composición político administrativa, el estado de Tlaxcala, se integra por 60 municipios, representados por un ayuntamiento de elección popular, constituido por un presidente municipal, un síndico y regidores.<sup>6</sup> Adicionalmente los ayuntamientos integran la figura de las Presidencias de Comunidad que son los representantes de las localidades y electas mediante sufragio. Cada uno de los integrantes a excepción del alcalde, presiden y/o pertenecen a cada una de las comisiones del ayuntamiento, las cuales circunscriben las tareas más importantes del gobierno local. El estado de Tlaxcala, tratándose de una entidad pequeña cuenta con una cantidad importante de municipios que en su mayoría tienen poca población (Tabla 1).

---

<sup>6</sup> El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala establece que cada municipio contará con la cantidad de regidores de acuerdo a su población, cinco regidores en los casos que cuenten con una población menor a 10 mil habitantes; seis regidores en los municipios que tengan una población entre 10 y 30 mil habitantes; y, siete regidores los municipios con una población mayor a 30 mil habitantes.

Tabla 1  
Municipios del estado de Tlaxcala y población

| Municipios                         | Hab.   | Municipios                             | Hab.   |
|------------------------------------|--------|--|--------|
| Amaxac de Guerrero                 | 11,144 | Tetla de la Solidaridad                | 32,613 |
| Apetatitlán de Antonio Carvajal    | 15,271 | Tetlatlahuca                           | 13,414 |
| Atlangatepec                       | 6,597  | Tlaxcala                               | 95,051 |
| Atlaxayanca                        | 17,173 | Tlaxco                                 | 42,536 |
| Apizaco                            | 78,624 | Tocatlán                               | 5,843  |
| Calpulalpan                        | 48,385 | Totolac                                | 21,814 |
| El Carmen Tequexquitla             | 17,259 | Zitlaltepec de Trinidad Sánchez Santos | 8,955  |
| Cuapiaxtla                         | 15,337 | Tzompantepec                           | 16,359 |
| Cuaxomulco                         | 5,272  | Xalostoc                               | 23,905 |
| Chiautempan                        | 70,011 | Xaltocan                               | 10,263 |
| Muñoz de Domingo Arenas            | 4,679  | Papalotla de Xicohténcatl              | 30,364 |
| Españita                           | 8,688  | Xicohtzinco                            | 13,629 |
| Huamantla                          | 92,887 | Yauhquemecan                           | 38,296 |
| Hueyotlipan                        | 14,575 | Zacatelco                              | 42,686 |
| Ixtacuixtla de Mariano Matamoros   | 38,324 | Benito Juárez                          | 6,038  |
| Ixtenco                            | 7,080  | Emiliano Zapata                        | 4,561  |
| Mazatecochco de José María Morelos | 10,901 | Lázaro Cárdenas                        | 3,103  |
| Contla de Juan Cuamatzi            | 38,330 | La Magdalena Tlaltelulco               | 18,873 |
| Tepetitla de Lardizábal            | 21,060 | San Damián Texoloc                     | 5,559  |
| Sanctórum de Lázaro Cárdenas       | 9,490  | San Francisco Tetlanohcan              | 10,910 |
| Nanacamilpa de Mariano Arista      | 18,115 | San Jerónimo Zacualpan                 | 3,767  |
| Acuamanala de Miguel Hidalgo       | 5,925  | San José Teacalco                      | 5,923  |
| Nativitas                          | 25,053 | San Juan Huactzinco                    | 7,511  |
| Panotla                            | 27,154 | San Lorenzo Axocomanitla               | 5,618  |
| San Pablo del Monte                | 77,292 | San Lucas Tecopilco                    | 3,131  |
| Santa Cruz Tlaxcala                | 20,242 | Santa Ana Nopalucan                    | 7,773  |
| Tenancingo                         | 12,834 | Santa Apolonia Teacalco                | 4,559  |
| Teolocholco                        | 24,380 | Santa Catarina Ayometla                | 8,817  |
| Tepeyanco                          | 12,047 | Santa Cruz Quilehtla                   | 7,169  |
| Terrenate                          | 14,746 | Santa Isabel Xiloxotla                 | 4,992  |

*Nota:* Los últimos 16 municipios de la lista alteran el orden alfabético por tratarse de los que fueron creados en la última remunicipalización aprobada por el Congreso del Estado en el año 1995. Es la forma oficial en que se enumeran.

*Fuente:* Cuéntame, INEGI, 2015.

## La Experiencia Descentralizadora de la Educación en Tlaxcala

El 18 de mayo de 1992, el gobierno del estado de Tlaxcala firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y dos días después se convirtió en la Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala (USET), como órgano descentralizado del gobierno del estado. En realidad la Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública -antes dependiente de la SEP- adquirió personalidad jurídica y patrimonio propios con una nueva denominación, porque no llevó de entrada a una mayor reorganización del sistema educativo estatal

en términos administrativos; la USET y la Secretaría de Educación Pública Estatal (SEPE) continuaron operando de la misma forma que antes de la federalización (Veloz, 2003) la primera con una figura descentralizada y la segunda con un carácter centralizado en el gabinete administrativo del gobierno del estado.

En 1994, el gobierno estatal intentó avanzar en la desconcentración de los servicios educativos a los municipios mediante el Programa de Mantenimiento Preventivo al que se le etiquetaron 2.5 millones de pesos. También sin oficializarse se planteó el anteproyecto de la ley de educación para el estado de Tlaxcala, situación que generó mucha inconformidad en la sección estatal del SNTE; porque al igual que en el nivel federal, el sindicato no estaba completamente de acuerdo con la descentralización de los servicios. Los alcances pretendidos eran una implicación directa de las autoridades municipales en la responsabilidad de los servicios educativos a través de un acuerdo entre la USET y los municipios para constituir las Coordinaciones Educativas en los entonces 44 municipios. Veloz (2003) afirma que se proyectaba una descentralización administrativa y política que transferiría las relaciones laborales de los trabajadores de la educación a las coordinaciones educativas municipales con el fin de contribuir a mejorar los procedimientos de control, verificación y seguimiento para conocer con objetividad, precisión y regularidad el desarrollo del servicio educativo a nivel local.

Al frente de cada una de las coordinaciones municipales habría un coordinador nombrado y dependiente de la Junta de Gobierno de la USET y los municipios se encargarían de custodiar, dar mantenimiento y suministrar los servicios necesarios para su operación. Todos estos propósitos fueron diezmados y dispersados a partir de una serie de conflictos políticos presentados en 1995. El más sobresaliente fue el denominado Bases Magisteriales como parte disidente del sindicato de maestros que presionó al gobierno estatal, al grado de remover al titular de educación en el estado y solicitar la renuncia del gobernador. En otro ámbito, pero simultáneamente se presentaron movimientos de comunidades (algunos de manera pacífica, otros violentamente) en busca del reconocimiento de su autonomía al demandar elevar su rango a municipios. Por último y no menos importante, el movimiento comunitario con el cual los representantes de las más de 300 localidades del estado anteriormente denominadas agencias municipales con funciones administrativas, se convirtieron en presidentes municipales auxiliares (hoy presidencias de comunidad) con facultades decisionales al interior del ayuntamiento. Acontecimientos que en suma distrajeron y no consolidaron el tema de la descentralización educativa en el estado.

A poco más de veinte años del proceso incipiente de descentralización de los servicios educativos en el estado de Tlaxcala, los municipios cuentan con competencias mínimas en materia educativa, las cuales se encuentran establecidas básicamente en dos ordenamientos: en la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala (2014), en los artículos 12 y 14, los cuales están vigentes y sin cambios desde su decreto el 14 de noviembre del año 2000 y en la Ley Municipal (2011) en su artículo 47, el cual se encuentra vigente desde su decreto el 11 de noviembre del año 2002. Derivado de la Ley Municipal, los ayuntamientos poseen facultad reglamentaria para normar las principales acciones en sus municipios a través del Bando de Policía y Gobierno.

## **Metodología**

Las agendas de gobierno de los municipios son las que reflejan la organización de los asuntos que intentarán convertir en acciones. Para conocer el tipo de agenda que los gobiernos locales incorporan en sus políticas públicas, es necesario revisar el documento que la ley establece para dar forma y contenido a su actuar, el cual es el Plan Municipal de Desarrollo (PMD). Canto (1996), afirma que la forma más depurada y adecuada en que los gobiernos integran su agenda institucional

o de gobierno es mediante la elaboración de sus planes de desarrollo; documentos que establecen la prioridad de sus responsabilidades mediante el diseño de objetivos, estrategias y acciones.

Partiendo de lo anterior, la metodología desarrollada para la investigación fue a partir del análisis documental para sustentar la hipótesis que en los municipios del estado de Tlaxcala existen diferentes formas, niveles y alcances de integración de los temas educativos en sus agendas de gobierno. Rojas (2011) afirma que para realizar investigación social, es necesario distinguir la investigación directa de la documental. En la primera, la información para el análisis del fenómeno se obtiene directamente de la realidad social; pero en la investigación documental se recurre a las fuentes históricas, monografías, información estadística y a todos aquellos documentos que existen sobre el tema para efectuar el análisis.

Al ser la segunda la herramienta de este trabajo, Festinger y Katz (2008) mencionan que el uso de los documentos en la investigación social debe de tener la posibilidad de abarcarse adecuadamente en su pensamiento y tratamiento. “El investigador debe encontrar en el informe los datos necesarios para efectuar un análisis teóricamente satisfactorio” (p. 287). Tratándose de una investigación documental y aplicada al caso de una política, Lizama y Navarrete (2016), plantean que revisar el nivel de aplicación de una política en la institucionalización de procesos para su evaluación implica: a) existencia de la legislación general en la materia de la política a revisar; b) presencia de mecanismos de la política a revisar en los planes de desarrollo; c) existencia de institucionalidad sectorial e especializada de esa política; y, d) existencia de institucionalidad específica de esa política.

De esta manera, para tal propósito, se diseñó un modelo metodológico de trabajo sustentado en el párrafo anterior, para el cual se construyeron tres unidades de análisis: 1) La información integrada en los planes municipales de desarrollo (PMD) referente propiamente a los aspectos técnicos de la planeación; 2) La relacionada a la existencia de institucionalidad sectorial o específica; y, 3) La existencia de legislación en materia educativa y su integración en los contenidos del PMD.

El primer apartado del modelo, comprende la presencia del tema educativo en los planes municipales de desarrollo, ya sea en algún eje rector, rubro o apartado específico. En ese sentido se consideraron sus aspectos técnicos como la incorporación de un diagnóstico sobre el estado que guarda la educación en cada municipio, bajo la idea que a partir de esa descripción se diseñan los objetivos, estrategias y acciones. A partir de lo anterior se revisaron cuarenta y cuatro PMD de sesenta municipios existentes (dieciséis de ellos no publicaron el documento siendo una obligación normativa) para analizar la disponibilidad de cada componente técnico, los cuales son:

- Plan Municipal de Desarrollo
- Diagnóstico educativo
- Objetivos
- Estrategias
- Líneas de acción
- Acciones específicas alineadas<sup>7</sup> a los temas de actualidad de los planes nacional y estatal como la prevención y atención al bullying, cumplimiento de calendarios escolares, incentivos a los estudiantes, atención al rezago educativo, alfabetización, inclusión educativa y convivencia escolar.

El segundo apartado. La existencia de institucionalidad sectorial, especializada o específica sobre la integración de la educación en los gobiernos locales, se revisó mediante dos mecanismos:

- Si existe alguna área educativa en sus organigramas

---

<sup>7</sup> El artículo 92 de la Ley Municipal para el Estado de Tlaxcala, establece como obligación que los planes municipales deben ser congruentes con los contenidos en la materia del Plan Estatal de Desarrollo. Esta congruencia es definida técnicamente como alineamiento.

- Si incorporan la actividad educativa en la comisión de educación pública del ayuntamiento.

El tercer apartado. La existencia de legislación en la materia y su incorporación de las responsabilidades y atribuciones en cada uno de los planes municipales de desarrollo. Para tal fin se enlistaron las competencias de los ayuntamientos de los municipios señaladas en la Ley Municipal del estado de Tlaxcala en su artículo 47 relativas a la *educación pública* en la fracción VI, la cuales son:

- Proponer y promover programas de actividades educativas, artísticas, culturales y deportivas.
- Vigilar y coordinar los programas de educación pública en el municipio.
- Proponer al Ayuntamiento (sic) para su aprobación el calendario de celebraciones.
- Participar e impulsar los consejos escolares de participación social estatal y municipal.
- Las demás que le señale la ley o acuerde el Ayuntamiento.

En este apartado se agregaron de manera específica las acciones que aluden a alguno de los niveles educativos (básico, medio superior y superior). Para complementar este apartado se enlistaron las facultades de los ayuntamientos de los municipios señaladas en la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala en el artículo catorce y son:

- I. Organizar el funcionamiento de los Consejos Municipales de Participación Social en la Educación.
- II. Administrar y aplicar en forma específica los fondos económicos que le sean destinados para la educación;
- III. Cooperar en la adquisición de predios, conservación, mejoramiento, mantenimiento y dotación de equipo básico para los edificios escolares en orden a su presupuesto;
- IV. Cooperar con las autoridades escolares en atención a los servicios de salubridad e higiene y seguridad de las escuelas públicas de su jurisdicción, impidiendo el establecimiento de expendios fijos, semifijos y ambulantes de bebidas alcohólicas, sustancias tóxicas y enervantes o cualquier producto que pueda ser lesivo para la seguridad personal o la salud física y mental de los educandos en un radio de trescientos metros de la institución;
- V. Estimular y coordinar con las autoridades competentes la realización de programas de educación para la salud y mejoramiento del ambiente, así como las campañas para prevenir, combatir y erradicar vicios como la drogadicción, alcoholismo, tabaquismo y demás adicciones nocivas;
- VI. Promover la investigación que sirva como base para la innovación educativa;
- VII. Apoyar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica a fin de dar pertinencia a la superación regional;
- VIII. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y deportivas en todas sus manifestaciones;
- IX. Prestar servicio bibliotecario a fin de apoyar el proceso educativo de la comunidad escolar;
- X. Promover la publicación de libros, revistas, resultados de investigaciones y producir otros materiales didácticos.



Tabla 2 cont.

*Municipios del estado de Tlaxcala con componentes técnicos del PMD en materia de educación*

| <b>Municipio</b>                | <b>Cuenta con PMD</b> | <b>Cuenta con diagnóstico educativo</b> | <b>Señala objetivos</b> | <b>Señala estrategias</b> | <b>Señala líneas de acción</b> | <b>Adiciona acciones específicas</b> |
|---------------------------------|-----------------------|---|-------------------------|---------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|
| Contla de Juan Cuamatzi         | Si                    | No                                      | Si                      | Si                        | Si                             | No                                   |
| Tepetitla de Lardizábal         | Si                    | Si                                      | Si                      | Si                        | Si                             | No                                   |
| Sanctórum de Lázaro Cárdenas    | N. d.                 | N. d.                                   | N. d.                   | N. d.                     | N. d.                          | N. d.                                |
| Nanacamilpa                     | Si                    | No                                      | No                      | No                        | No                             | Rezago                               |
| Acuamanala de Miguel Hidalgo    | Si                    | Si                                      | Si                      | Si                        | Si                             | No                                   |
| Nativitas                       | N. d.                 | N. d.                                   | N. d.                   | N. d.                     | N. d.                          | N. d.                                |
| Panotla                         | Si                    | Si                                      | Si                      | Si                        | Si                             | Becas                                |
| San Pablo del Monte             | Si                    | Si                                      | Si                      | Si                        | Si                             | No                                   |
| Santa Cruz Tlaxcala             | N. d.                 | N. d.                                   | N. d.                   | N. d.                     | N. d.                          | N. d.                                |
| Tenancingo                      | N. d.                 | N. d.                                   | N. d.                   | N. d.                     | N. d.                          | N. d.                                |
| Teolocholco                     | Si                    | No                                      | Si                      | No                        | Si                             | Becas                                |
| Tepeyanco                       | Si                    | No                                      | Si                      | Si                        | Si                             | No                                   |
| Terrenate                       | Si                    | Si                                      | Si                      | Si                        | Si                             | Subsidio                             |
| Tetla                           | Si                    | No                                      | Si                      | Si                        | Si                             | Rezago                               |
| Tetlatlahuca                    | Si                    | No                                      | Si                      | Si                        | Si                             | Incentivos                           |
| Tlaxcala                        | Si                    | Si                                      | Si                      | Si                        | Si                             | Convivencia escolar                  |
| Tlaxco                          | Si                    | Si                                      | Si                      | Si                        | Si                             | Incentivos                           |
| Tocatlán                        | N. d.                 | N. d.                                   | N. d.                   | N. d.                     | N. d.                          | N. d.                                |
| Totolac                         | N. d.                 | N. d.                                   | N. d.                   | N. d.                     | N. d.                          | N. d.                                |
| Zitlaltépec de Trinidad Sánchez | N. d.                 | N. d.                                   | N. d.                   | N. d.                     | N. d.                          | N. d.                                |
| Tzompantepec                    | Si                    | No                                      | Si                      | Si                        | Si                             | Analfabetas                          |
| Xalostoc                        | Si                    | No                                      | Si                      | No                        | No                             | No                                   |
| Xaltocan                        | Si                    | No                                      | Si                      | Si                        | Si                             | Bullying                             |
| Papalotla de Xicohténcatl       | Si                    | No                                      | No                      | Si                        | Si                             | Becas                                |
| Xicohtzinco                     | Si                    | Si                                      | Si                      | Si                        | Si                             | Becas                                |
| Yauhquemehcan                   | Si                    | No                                      | Si                      | Si                        | Si                             | Calidad                              |
| Zacatelco                       | Si                    | No                                      | Si                      | Si                        | Si                             | No                                   |
| Benito Juárez                   | Si                    | No                                      | No                      | Si                        | Si                             | Becas                                |
| Emiliano Zapata                 | Si                    | No                                      | Si                      | Si                        | No                             | No                                   |
| Lázaro Cárdenas                 | N. d.                 | N. d.                                   | N. d.                   | N. d.                     | N. d.                          | N. d.                                |
| La Magdalena                    | N. d.                 | N. d.                                   | N. d.                   | N. d.                     | N. d.                          | N. d.                                |
| San Damián Texoloc              | Si                    | No                                      | No                      | No                        | Si                             | Uniformes                            |
| San Fco. Tetlanohcan            | Si                    | Si                                      | Si                      | Si                        | Si                             | Becas                                |

Tabla 2 cont.

*Municipios del estado de Tlaxcala con componentes técnicos del PMD en materia de educación*

| Municipio              | Cuenta con PMD | Cuenta con diagnóstico educativo | Señala objetivos | Señala estrategias | Señala líneas de acción | Adiciona acciones específicas |
|------------------------|----------------|----------------------------------|------------------|--------------------|-------------------------|-------------------------------|
| San J. Zacualpan       | Si             | No                               | Si               | Si                 | Si                      | No                            |
| San José Teacalco      | Si             | No                               | Si               | No                 | Si                      | No                            |
| San Juan Huactzinco    | Si             | Si                               | Si               | Si                 | Si                      | Internet                      |
| San L. Axocomanitla    | Si             | No                               | Si               | Si                 | Si                      | Discapacidades                |
| San Lucas Tecopilco    | N. d.          | N. d.                            | N. d.            | N. d.              | N. d.                   | N. d.                         |
| Santa Ana Nopalucan    | Si             | No                               | No               | No                 | Si                      | Internet                      |
| Sta. Apolonia Teacalco | N. d.          | N. d.                            | N. d.            | N. d.              | N. d.                   | N. d.                         |
| Sta. Catarina Ayometla | Si             | No                               | No               | No                 | No                      | No                            |
| Santa Cruz Quihlethla  | Si             | No                               | No               | No                 | No                      | No                            |
| Santa Isabel Xiloxotla | Si             | Si                               | Si               | Si                 | Si                      | Internet                      |

*Nota:* N.d.: No disponible.

*Fuente:* Elaboración propia con datos de los portales de gobierno digital de los municipios del estado de Tlaxcala 2016.

De los 44 casos mencionados, solo dos municipios (Ayometla y Quilethla) no incorporaron el tema educativo en su agenda o PMD. 16 municipios presentaron un diagnóstico en su plan referente a la situación que guarda la educación en el municipio, pero únicamente nueve lo elaboraron de manera específica, es decir, sin integrarlo al diagnóstico general del municipio o como parte de la monografía local. La incorporación de objetivos en el PMD se registró en 31 casos; estrategias y líneas de acción se mencionaron en 32 y 36 casos respectivamente. Sin embargo, se identificó dificultad técnica en alrededor de 25 planes en la redacción como en o en la dimensión de cada uno de los tres componentes, ya que el despliegue jerárquico de objetivos-estrategias-acciones era impreciso, inconexo o en algunos casos repetido (el enunciado fue el mismo), además de la ambigüedad en la redacción, lo cual imposibilitó su comprensión.

Sobre los enunciados de los planes municipales congruentes con los objetivos, estrategias o líneas de acción del plan, en 29 municipios se identificó un alineamiento; en 10 PMD se mencionan acciones relativas a incentivos educativos como el otorgamiento de becas escolares dirigidas a población con alto desempeño o en condiciones de vulnerabilidad; en cuatro casos incorporaron la prevención del bullying; en tres señalan el otorgamiento de estímulos económicos a docentes y/o estudiantes; tres más agendaron proporcionar internet público gratuito para estudiantes; dos a combatir el rezago escolar; uno a abatir el analfabetismo; uno más menciona el otorgamiento de estímulos a los estudiantes de educación superior mediante un subsidio al transporte; otro a lograr la calidad; y uno último, agendó proporcionar uniformes escolares a estudiantes de educación básica.

De los casos mencionados previamente, tres sobresalen por la precisión de acciones que respondieron a problemáticas específicas del lugar; el primero fue Axocomanitla, que si bien no alude de manera concreta en su diagnóstico, es un municipio con altos niveles de población con necesidades educativas especiales y enuncia en una de sus líneas de acción la atención a las personas con discapacidad (sic) en las escuelas. Los otros dos casos aluden a problemáticas particulares; Terrenate que menciona la continuidad del Programa de Subsidio a la Educación Superior como una estrategia de brindar oportunidades a la población que intenta estudiar una carrera universitaria ante los bajos niveles de escolaridad y de población con estudios profesionales; y por último, el municipio

de Tlaxcala que incorpora el concepto de convivencia escolar como una de sus líneas de acción derivado de su incorporación como beneficiario del Programa Nacional de Prevención del Delito.

### **La Relacionada a la Existencia de Institucionalidad Sectorial o Específica**

En Tlaxcala, al igual que en el resto de las entidades federativas, la firma del ANMEB en 1992, desencadenó una nueva institucionalidad sectorial con una estructura organizacional acorde a las nuevas responsabilidades. Con la intención de continuar con el proceso descentralizador hacia los municipios se planteó impulsar la creación de áreas de coordinación educativa al interior de las administraciones públicas locales; si bien este propósito no se cumplió en su totalidad, un número considerable de municipios las incorporaron. Dos décadas después, al momento de la investigación en 2016, solo ocho gobiernos municipales en su página digital mantenían su área de educación en la estructura orgánica. Los municipios fueron: Amaxac de Guerrero, Apetatitlán, Apizaco, Cuaxomulco, Chiautempan, Sanctórum de Lázaro Cárdenas, Nanacamilpa, Tlaxcala y La Magdalena Tlaltelulco y 52 administraciones públicas municipales carecen de dicha estructura. De los ocho municipios, de acuerdo a la tipología empleada, tres pertenecían a la categoría de grandes, tres de medianos y dos de pequeños. En estos casos es relevante señalar el tamaño de las municipalidades porque de ello depende también el tamaño de sus estructuras administrativas y sus capacidades para financiar sus competencias en la materia, por ello resulta significativo que dos municipios pequeños cuenten con el área. En el caso de Nanacamilpa se tuvo conocimiento que la formación profesional de la alcaldesa era docente y como razón muy probable, la educación fue una prioridad en la agenda de trabajo como en la propia estructura de su administración.

Los 52 municipios restantes atienden la agenda educativa desde la comisión respectiva del ayuntamiento mediante la figura de un regidor, cuya facultad es de representación y coordinación con la estructura orgánica pero no cuentan por ley con atribuciones administrativas, pero, ante la inexistencia de estructura institucional pueden asumir (incorrectamente) algunas funciones operativas. Sin embargo, dar seguimiento a todos estos casos para conocer en qué medida la falta de institucionalidad sectorial es sustituida por las actividades de los responsables de la comisión de educación del ayuntamiento, resultaría metodológicamente complicado ya que se trataría de 60 estudios de casos distintos.

### **La Existencia de Legislación y su Integración en los PMD del Estado de Tlaxcala**

**Sobre la agenda de los planes y la Ley Municipal.** La Ley Municipal del estado establece las competencias de los ayuntamientos y sus administraciones públicas. Las facultades y responsabilidades en materia de educación las resume en cuatro incisos de la fracción VI del artículo 47. Sobre la primera fracción que señala: *proponer y promover programas de actividades educativas*, solo 16 municipios incorporaron en su PMD estrategias o acciones relacionadas. Acerca de la segunda, referente a *la vigilancia y coordinación de los programas de educación pública*, solo 23 municipios integraron en su plan de desarrollo contenidos relacionados al vínculo entre autoridades municipales y centros escolares. En relación a la tercera fracción, la cual es *proponer al ayuntamiento el calendario de celebraciones*, solo ocho municipios lo agendaron. La cuarta facultad referente a *la participación de los Consejos Escolares de Participación Social estatal y municipal*, sólo 12 municipios la incorporaron en sus PMD como tema de su atención.

Tabla 3

*Atribuciones de la ley municipal en materia de educación en los PMD por municipio*

| Municipio                    | Fracción VI inciso a | Fracción VI inciso b | Fracción VI inciso c | Fracción VI inciso d | Referidas a nivel básico | Nivel medio superior | Nivel Superior |
|------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|----------------|
| Amaxac de Guerrero           | Si                   | Si                   | No                   | No                   | Si                       | Si                   | Campus UAT     |
| Apetatitlán                  | Si                   | Si                   | No                   | Si                   | Si                       | No                   | No             |
| Atlangatepec                 | Si                   | Si                   | No                   | No                   | No                       | No                   | No             |
| Atzayanca                    | N. d.                    | N. d.                | N. d.          |
| Apizaco                      | Si                   | Si                   | No                   | Si                   | No                       | No                   | No             |
| Calpulalpan                  | N. d.                    | N. d.                | N. d.          |
| El Carmen Tequex.            | Si                   | Si                   | No                   | No                   | Si                       | Si                   | No             |
| Cuapiaxtla                   | Si                   | Si                   | Si                   | No                   | Si                       | No                   | Gestión Campus |
| Cuaxomulco                   | No                   | Si                   | Si                   | No                   | Si                       | Si                   | No             |
| Chiautempan                  | No                   | Si                   | No                   | Si                   | Si                       | Si                   | No             |
| Muñoz de Domingo Arenas      | No                   | No                   | No                   | No                   | Si                       | No                   | No             |
| Españita                     | No                   | No                   | No                   | No                   | Si                       | Si                   | No             |
| Huamantla                    | No                   | No                   | No                   | Si                   | No                       | No                   | Gestión campus |
| Hueyotlipán                  | No                   | No                   | No                   | No                   | No                       | No                   | No             |
| Ixtacuixtla                  | N. d.                    | N. d.                | N. d.          |
| Ixtenco                      | N. d.                    | N. d.                | N. d.          |
| Mazatecochco                 | N. d.                    | N. d.                | N. d.          |
| Contla de J. Cuamatzi        | Si                   | No                   | No                   | No                   | Si                       | No                   | No             |
| Tepetitla de Lardizábal      | No                   | No                   | No                   | No                   | Si                       | No                   | No             |
| Sanctórum de Lázaro Cárdenas | N. d.                    | N. d.                | N. d.          |
| Nanacamilpa                  | Si                   | Si                   | Si                   | No                   | Si                       | Si                   | Gestión campus |
| Acuamanala de Miguel Hidalgo | No                   | Si                   | No                   | Si                   | Si                       | Si                   | No             |
| Nativitas                    | N. d.                    | N. d.                | N. d.          |
| Panotla                      | Si                   | Si                   | Si                   | No                   | Si                       | Si                   | No             |
| San Pablo del Monte          | No                   | No                   | No                   | Si                   | Si                       | Si                   | No             |
| Santa Cruz Tlaxcala          | N. d.                    | N. d.                | N. d.          |
| Tenancingo                   | N. d.                    | N. d.                | N. d.          |
| Teolocholco                  | No                   | No                   | No                   | Si                   | Si                       | Si                   | Gestión campus |

Tabla 3

*Atribuciones de la ley municipal en materia de educación en los PMD por municipio*

| <b>Municipio</b>                | <b>Fracción VI inciso a</b> | <b>Fracción VI inciso b</b> | <b>Fracción VI inciso c</b> | <b>Fracción VI inciso d</b> | <b>Referidas a nivel básico</b> | <b>Nivel medio superior</b> | <b>Nivel Superior</b> |
|---------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------------------|-----------------------------|-----------------------|
| Tepeyanco                       | No                          | No                          | No                          | No                          | No                              | No                          | No                    |
| Terrenate                       | No                          | Si                          | No                          | No                          | Si                              | Si                          | Subsidio              |
| Tetla                           | No                          | No                          | No                          | No                          | Si                              | No                          | No                    |
| Tetlatlahuca                    | No                          | No                          | No                          | No                          | Si                              | Si                          | Gestión campus        |
| Tlaxcala                        | Si                          | Si                          | Si                          | Si                          | Si                              | Si                          | Si                    |
| Tlaxco                          | Si                          | No                          | Si                          | Si                          | Si                              | Si                          | Si                    |
| Tocatlán                        | N. d.                           | N. d.                       | N. d.                 |
| Totolac                         | N. d.                           | N. d.                       | N. d.                 |
| Zitlaltépec de Trinidad Sánchez | N. d.                           | N. d.                       | N. d.                 |
| Tzompantepec                    | No                          | Si                          | No                          | Si                          | Si                              | No                          | No                    |
| Xalostoc                        | No                          | No                          | No                          | No                          | Si                              | No                          | No                    |
| Xaltocan                        | No                          | No                          | No                          | No                          | Si                              | Si                          | No                    |
| Papalotla de Xicohténcatl       | No                          | No                          | No                          | No                          | Si                              | No                          | No                    |
| Xicohtzinco                     | Si                          | Si                          | No                          | Si                          | Si                              | Si                          | No                    |
| Yauhquemehcan                   | Si                          | Si                          | No                          | No                          | No                              | No                          | No                    |
| Zacatelco                       | No                          | No                          | No                          | No                          | No                              | No                          | No                    |
| Benito Juárez                   | No                          | Si                          | No                          | No                          | Si                              | Si                          | Si                    |
| Emiliano Zapata                 | No                          | Si                          | Si                          | Si                          | Si                              | No                          | No                    |
| Lázaro Cárdenas                 | N. d.                           | N. d.                       | N. d.                 |
| La Magdalena                    | N. d.                           | N. d.                       | N. d.                 |
| Texoloc                         | No                          | No                          | No                          | Si                          | Si                              | No                          | No                    |
| Tetlanohcan                     | Si                          | No                          | No                          | No                          | Si                              | Si                          | No                    |
| Zacualpan                       | Si                          | Si                          | No                          | Si                          | Si                              | Si                          | No                    |
| San José Teacalco               | No                          | Si                          | No                          | No                          | Si                              | No                          | Si                    |
| San Juan Huactzinco             | No                          | Si                          | No                          | No                          | Si                              | No                          | No                    |
| San L. Axocomanitla             | Si                          | Si                          | No                          | No                          | Si                              | No                          | No                    |
| San Lucas Tecopilco             | N. d.                           | N. d.                       | N. d.                 |
| Santa Ana Nopalucan             | No                          | Si                          | Si                          | No                          | Si                              | No                          | Si                    |
| S. Apolonia Teacalco            | N. d.                           | N. d.                       | N. d.                 |
| S. Catarina Ayometla            | No                          | No                          | No                          | No                          | No                              | No                          | No                    |

Tabla 3

*Atribuciones de la ley municipal en materia de educación en los PMD por municipio*

| Municipio              | Fracción VI inciso a | Fracción VI inciso b | Fracción VI inciso c | Fracción VI inciso d | Referidas a nivel básico | Nivel medio superior | Nivel Superior |
|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|----------------|
| Santa Cruz Quihletla   | No                   | No                   | No                   | No                   | No                       | No                   | No             |
| Santa Isabel Xiloxotla | No                   | No                   | No                   | No                   | Si                       | Si                   | No             |

*Nota:* N.d.: No disponible.

*Fuente:* Elaboración propia con datos de los portales de gobierno digital de los municipios del estado de Tlaxcala 2016.

En cuanto al número de responsabilidades que establece la Ley Municipal y que fueron incorporadas en los planes municipales, únicamente el municipio de Tlaxcala señaló en su agenda las cuatro. Los municipios de Apizaco, Nanacamilpa, Panotla, Tlaxco, Xicohtzinco y Emiliano Zapata enunciaron tres. En una condición opuesta se encontraron los municipios de Muñoz de Domingo Arenas, Españita, Huamantla, Hueyotlipan, Tepetitla, Tepeyanco, Tetla, Tetlatlahuca, Xalostoc, Xaltocan, Papalotla, Zacatelco, Xiloxotla, Quihletla y Ayometla quienes no incorporaron ninguna de las cuatro responsabilidades que establece el ordenamiento. En el caso de los dos últimos municipios referidos, como ya se había comentado, al no contar en su PMD con un rubro educativo, no agendaron atribución alguna de esta ley como de cualquier otra disposición. Los 23 municipios restantes integraron entre una y dos responsabilidades en sus líneas de acción de sus respectivos planes.

Sobre la especificación y adición de acciones agendadas en materia educativa para la atención de cada uno de los niveles escolares, 35 municipios incorporaron acciones en su PMD relacionados con el nivel básico (educación primaria y secundaria), 20 ayuntamientos agendaron asuntos relacionados al nivel medio superior y 12 se refirieron al nivel superior. Sobre este último, las acciones aludieron a propósitos concretos en su PMD; en cinco casos plasmaron la gestión de un campus universitario para su municipio y uno de ellos (Amamax de Guerrero) señala de manera específica la creación de un campus de la Universidad Autónoma de Tlaxcala; seis PMD incorporaron enunciados donde se propusieron “apoyar” esta tarea sin mencionar de forma concreta a qué tipo de ayuda se refieren; y uno más, agendó otorgar un subsidio a la educación de los universitarios del lugar (Terrenate, el cual ya había sido mencionado). Los municipios que incorporaron acciones para atender los tres niveles educativos en su agenda, sumaron ocho: Amamax, Nanacamilpa, Teolochocho, Terrenate, Tetlatlahuca, Tlaxcala, Tlaxco y Benito Juárez; en situación contrapuesta con ninguna alusión de los niveles escolares en su agenda del PMD se encontraron siete municipios: Apizaco, Hueyotlipan, Tepeyanco, Yauhquemehcan, Zacatelco, Ayometla y Quilehtla.

**Sobre la agenda de los planes y la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala.** La Ley de Educación Estatal establece en el artículo 14 en sus 10 fracciones las competencias de los municipios en el tema educativo. La primera atribución referente a *la organización de los consejos municipales de participación social*, sólo 13 municipios lo incorporaron como asunto en su PMD. En relación a la segunda orientada a *la responsabilidad de administrar y aplicar los fondos económicos para la educación*, solo 17 municipios lo enunciaron en su plan. La fracción tercera que se refiere a *la cooperación en la adquisición de predios y conservación y mejoramiento de equipo para los centros escolares* fue la segunda fracción más incorporada en los PMD con 28 registros, principalmente lo relativo a la conservación de infraestructura y equipamiento de las escuelas.

La cuarta responsabilidad relacionada a *la salud, higiene y seguridad en las escuelas*, fue señalada en los contenidos de 21 planes, de los tres conceptos que contiene el enunciado, las acciones se concentraron en el tema de seguridad en las escuelas. La quinta fracción que establece *las medidas de prevención de adicciones y mejorar el medio ambiente* las señalaron 14 municipios, ambas en igual número de ocasiones. La fracción sexta que señala *la promoción de investigaciones que fomenten la innovación educativa del municipio* solo fue incorporada en tres casos, con lo que resultó la segunda menos mencionada en las agendas de los municipios. En relación a la fracción séptima, que establece *el apoyo a la enseñanza tecnológica* solo siete municipios la integraron. La octava fracción concerniente al *fomento de las actividades educativas y artísticas* fue la que en más ocasiones aparece en los PMD con 32 de los 44 casos disponibles, es decir casi tres cuartas partes. La fracción novena referente a *los servicios bibliotecarios* fue enunciada en solo 13 ocasiones, a pesar de lo común que suele parecer. Por último sobre la fracción décima que pretende responsabilizar a los municipios para la *promoción de la publicación de libros y revistas*, solo fue incorporada en el PMD del municipio de Panotla.

Tabla 4

*Atribuciones de la ley de educación para el estado de Tlaxcala en materia de educación en los PMD por municipio*

| Municipio                   | f. I  | f. II | f. III | f. IV | f. V  | f. VI | f. VII | f. VIII | f. IX | f. X  |
|-----------------------------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|--------|---------|-------|-------|
| Amaxac de Guerrero          | No    | No    | Si     | Si    | Si    | No    | No     | Si      | No    | No    |
| Apetatitlán                 | Si    | No    | No     | Si    | Si    | No    | No     | Si      | Si    | No    |
| Atlangatepec                | No    | No    | No     | No    | No    | No    | No     | No      | No    | No    |
| Atzayanca                   | N. d. | N. d. | N. d.  | N. d. | N. d. | N. d. | N. d.  | N. d.   | N. d. | N. d. |
| Apizaco                     | Si    | Si    | No     | Si    | Si    | No    | No     | Si      | No    | No    |
| Calpulalpan                 | N. d. | N. d. | N. d.  | N. d. | N. d. | N. d. | N. d.  | N. d.   | N. d. | N. d. |
| El Carmen<br>Tequexquitla   | No    | Si    | No     | No    | Si    | No    | No     | Si      | No    | No    |
| Cuapiaxtla                  | No    | Si    | Si     | No    | No    | No    | No     | Si      | Si    | No    |
| Cuaxomulco                  | No    | No    | Si     | No    | Si    | No    | No     | Si      | No    | No    |
| Chiautempan                 | Si    | Si    | No     | Si    | No    | No    | No     | Si      | Si    | No    |
| Muñoz de Domingo<br>Arenas  | No    | No    | No     | No    | No    | No    | No     | Si      | No    | No    |
| Españita                    | No    | No    | Si     | Si    | Si    | No    | No     | Si      | Si    | No    |
| Huamantla                   | Si    | No    | Si     | No    | No    | No    | Si     | No      | No    | No    |
| Hueyotlipan                 | No    | No    | No     | No    | No    | No    | No     | No      | No    | No    |
| Ixtacuixtla                 | N. d. | N. d. | N. d.  | N. d. | N. d. | N. d. | N. d.  | N. d.   | N. d. | N. d. |
| Ixtenco                     | N. d. | N. d. | N. d.  | N. d. | N. d. | N. d. | N. d.  | N. d.   | N. d. | N. d. |
| Mazatecochco                | N. d. | N. d. | N. d.  | N. d. | N. d. | N. d. | N. d.  | N. d.   | N. d. | N. d. |
| Contla de Juan<br>Cuamatzi  | No    | No    | No     | Si    | No    | No    | No     | Si      | No    | No    |
| Tepetitla de<br>Lardizábal  | No    | No    | No     | Si    | No    | No    | No     | No      | No    | No    |
| Sanctórum de L.<br>Cárdenas | N. d. | N. d. | N. d.  | N. d. | N. d. | N. d. | N. d.  | N. d.   | N. d. | N. d. |
| Nanacamilpa                 | No    | Si    | Si     | Si    | Si    | No    | Si     | Si      | Si    | No    |



Tabla 4

*Atribuciones de la ley de educación para el estado de Tlaxcala en materia de educación en los PMD por municipio*

| Municipio            | f. I  | f. II | f. III | f. IV | f. V  | f. VI | f. VII | f. VIII | f. IX | f. X  |
|----------------------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|--------|---------|-------|-------|
| Santa Ana Nopalucan  | No    | Si    | Si     | Si    | Si    | No    | Si     | Si      | No    | No    |
| S. Apolonia Teacalco | N. d. | N. d. | N. d.  | N. d. | N. d. | N. d. | N. d.  | N. d.   | N. d. | N. d. |
| S. Catarina Ayometla | No    | No    | No     | No    | No    | No    | No     | No      | No    | No    |
| Santa Cruz Quihlela  | No    | No    | No     | No    | No    | No    | No     | No      | No    | No    |
| S. Isabel Xiloxotla  | No    | Si    | Si     | Si    | No    | No    | No     | Si      | Si    | No    |

Nota: N.d.: No disponible.

Fuente: Elaboración propia con datos de los portales de gobierno digital de los municipios del estado de Tlaxcala 2016.

En cuanto a los municipios que incorporaron en su agenda, las responsabilidades que establece este ordenamiento, el municipio de Tlaxcala es también el que más acciones integró en su PMD con ocho de un total de diez; le siguieron con siete atribuciones integradas los municipios de Nanacamilpa, Panotla, Xaltocan y Zacualpan. Los municipios que incorporaron seis de las atribuciones que encomienda la ley fueron solamente dos casos Axocomanitla y Nopalucan. Con cinco o menos fueron 37 casos de 44 disponibles y los casos que solo incorporaron una de 10 fueron Muñoz de Domingo Arenas, Tepetitla, San Pablo del Monte, Terrenate y Texoloc. Con cero menciones, es decir que lo que señalan no tiene ninguna relación con lo que la ley les instituye, aparecieron los casos de Atlangatepec, Hueyotlipan, Zacatelco, Ayometla y Quilehla.

## Conclusiones

Desde la promulgación de la Constitución Federal de 1917 en México, los municipios aparecieron con un papel igual de relevante en las políticas educativas que los órdenes de gobierno estatal y federal. Sin embargo, en la práctica, después de un siglo, han sido poco tomados en cuenta aún a partir de la fecha en que se emprendieron las políticas de descentralización nacional, situación que los ha dejado con una función tangencial.

Derivado de un proceso de descentralización acotado, los gobiernos locales se han incorporado en los temas de educación de manera complementaria, irregular, poco uniforme y contrastante, posiblemente de la misma forma que la propia diversidad socioeconómica que prevalece en la vida de los municipios y sus habitantes. Esta heterogeneidad en la agenda del trabajo institucional impera en el estado de Tlaxcala, aunque la realidad de sus municipios no se compara con la desigualdad que se vive a nivel nacional. La particularidad que presenta la entidad federativa en su conformación política es una numerosa cantidad de municipios para la población y extensión territorial con la que cuenta, que deriva en municipios pequeños en la mayoría de casos con capacidades administrativas y financieras limitadas.

Las políticas educativas en el estado se definen a partir de lo que establece la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala y a los municipios les atribuye sus respectivas competencias en el artículo 14. La normatividad que rige la vida municipal se encuentra en la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala donde las facultades y responsabilidades en materia de educación se encuentran comprendidas en la comisión de educación pública del ayuntamiento. Pero como todo orden legal y reglamentario, sus principios son enunciativos, no limitativos, lo cual significa que los municipios deben atender las disposiciones pero tienen la libertad para adicionar las acciones que consideren pertinentes.

Con estos dos referentes normativos una primera suposición señalaría que cada gobierno local agenda en su PMD las acciones a emprender en materia educativa a partir de lo que le facultan las leyes para fortalecer y complementar las acciones y competencias que tiene encomendadas la Secretaría de Educación Pública y de la Unidad de Servicios Educativos de Tlaxcala en el orden estatal. Sin embargo, después de la revisión de cada uno de los planes disponibles, se concluye que se existe poca congruencia y uniformidad entre los contenidos legales y lo agendado.

Un primer aspecto de análisis es sobre los resultados obtenidos en la primera unidad de análisis del estudio, referente a los elementos técnicos del plan -entendido este documento como el ejercicio inicial de planeación-; en este rubro se identificaron carencias importantes, (menos graves, por supuesto, que la inexistencia de catorce PMD, lo cual, en teoría significa carencia de una agenda de gobierno formal) en los componentes básicos de todo plan. Es decir, la existencia de diagnósticos que expusieran la dimensión o intensidad de la problemática para justificar los objetivos, los cuales a su vez para su alcance se componen de estrategias de donde se desprendan de la misma manera las líneas de acción como elemento más desagregado del proceso; situación que como se observó se cumplió pero solo en pocos casos. Adicionalmente los enunciados mencionados en los PMD muchas veces carecen de precisión semántica y pertinencia técnica por no corresponder a su realidad y a sus atribuciones, lo cual en resumen, conduce a confeccionar agendas de gobierno poco claras y objetivas.

En segundo lugar, la existencia de institucionalidad sectorial o específica es la principal muestra del nivel de prioridad o importancia que los gobiernos le otorgan a asuntos públicos de su competencia. En el caso de los gobiernos locales y sus administraciones públicas, los resultados arrojaron que solo ocho municipios cuentan en su estructura orgánica con una área de educación en, los 52 casos restantes lo solventan a través de la comisión de educación pública del ayuntamiento, figura que por cierto apareció en las 60 páginas digitales de los municipios. Esta situación evidencia la limitada capacidad operativa para dar cumplimiento a lo agendado en los PMD y que los enunciados que aparecieron en los documentos eran más de carácter discursivo.

En tercer lugar, la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, desde su publicación hace más de una década y media, le encomienda a los municipios diez competencias de política educativa; sin embargo, los resultados muestran que dos municipios no integraron en su PMD agenda educativa, el municipio que más atribuciones incorporó fue ocho y solo siete incorporaron más de la mitad de competencias, el resto incorporó cinco o menos. En cuanto a las fracciones más atendidas o incorporadas en las agendas municipales solo las fracciones III y VIII las incorporaron la mayoría de los municipios, siendo 28 para la primera y 32 para la segunda; la fracción VI solo fue incorporada en tres PMD y la décima se mencionó en un solo caso; el resto de atribuciones (I, II, IV, V, VII y IX) los mencionan entre 13 y 21 municipios. Esta incongruencia puede tener dos explicaciones; la primera, que los ayuntamientos agendaron objetivos, estrategias y acciones sin precisión de sus competencias, y la segunda, que al tratarse de municipios y estructuras administrativas limitadas, resultan inalcanzables las responsabilidades descritas en esas fracciones legales como la de promover la investigación para la innovación educativa y la publicación de libros como resultado de investigaciones.

En relación a lo dispuesto por la Ley Municipal, los ordenamientos se reducen a cuatro responsabilidades elementales cuya vigencia tiene más de una década, lo cual imposibilita que los municipios incorporen acciones de innovación congruentes plenamente con la normatividad. Sin embargo a pesar de su carácter elemental, la mayoría de los municipios no las incorporaron en su agenda; solo un municipio en su plan enuncia las cuatro; siete señalan tres, pero en una situación opuesta, en 15 PMD es nula su mención. El resto de PMD se ubica en el intermedio de entre una y dos responsabilidades incorporadas. La interpretación de la tercera unidad de análisis significa que la existencia de legislación en materia educativa es un referente obligado pero es tomado poco en

cuenta y las agendas educativas se encuentran parcialmente al margen de las disposiciones legales; sin embargo, ante la antigüedad del marco legal es necesaria una modificación que actualice los contenidos además de ampliar las atribuciones de los municipios. Lo anterior no implica justificar la omisión o desconocimiento de los gobiernos locales en sus competencias de política educativa ya que también los resultados de la investigación muestran que quince municipios no incorporaron en su PMD contenidos alineados o en congruencia con temas de actualidad integrados en el Plan Estatal de Desarrollo.

No fue un propósito metodológico realizar una sumatoria del cumplimiento de cada uno de los parámetros o indicadores de las unidades de análisis integradas en los PMD para definir el tipo de agenda de gobierno; sin embargo, permite valorar cuales municipios reunieron mayor cantidad. Así entonces, relativo a los aspectos técnicos del plan y las comisiones municipales fueron seis; dos para la institucionalización sectorial, siete para lo relacionado a la Ley Municipal y sus acciones en relación al nivel de educación; y, diez para la Ley de Educación. Estos criterios sumados resultan veinticinco, el municipio que mayor cantidad reunió fue Tlaxcala con veintitrés, seguido de Nanacamilpa con veinte, Panotla y Tlaxco con dieciocho, Chiautempan y Zacualpan con diecisiete. Menos de esa cantidad pero sumando más de la mitad están Amaxac, Apetatitlán, Apizaco, Tequexquilita, Cuapiaxtla, Cuaxomulco, Españaíta, Teolocholco, Xaltocan, Xicohtzinco, Axocomanitla y Nopalucan. La mayoría de ellos enlistaron acciones adicionales a las tradicionales y se insertaron en municipios que intentan promover agendas complementarias. En el caso del municipio de Tlaxcala la razón puede ser que se trata del municipio más poblado y con más recursos del estado (situación que le permitió solvencia técnica y administrativa); en el caso de Nanacamilpa, contó con un factor relevante, la alcaldesa fue de formación profesional docente. Lo mismo para el caso de Panotla, ya que su alcalde contaba con estudios doctorales.

En conclusión, los resultados muestran una situación dispar en la conformación de la agenda formal que son los Planes Municipales de Desarrollo y la institucionalización sectorial como instrumento potencial para dar cumplimiento a lo planeado; de tal manera, debe reconocerse que una descentralización uniforme hasta el nivel municipal en el estado de Tlaxcala, encuentra serias dificultades por la evidente desigualdad de condiciones económicas y sociales, que condiciona la capacidad administrativa y técnica; y también de la propia voluntad de las autoridades locales, situación que imposibilita que los municipios dejen de ser actores complementarios y tangenciales y pasen a ser actores compensatorios y resarcitorios de los huecos que han dejado la federación y las entidades federativas en materia de educación y colocarse como el tercer eslabón de los procesos de descentralización.

## Referencias

- Aguilar, L. F. (2003). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- Anaya, V. (1998). *Diccionario de política, gobierno y administración pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Avendaño, E. (2012). Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB). *Economía UNAM*, 9(26), 82-95.
- Cabrero, E. (1998). *Las políticas descentralizadoras en México, logros y desencantos*. México: Porrúa – Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Canto, M. (1996). *Diploma nacional en Políticas Públicas*. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.
- Falleti, T. (2010). *Descentralization and subnational politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

- Festinger, L., & Katz, D. (Comps.). (2008). *Los métodos de investigación en las ciencias sociales*. España: Paidós Básica.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *Información por Entidad*. Recuperado de: <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/tlax/default.aspx?tema=me&c=29>
- Lizama, G., & Navarrete, R. (2016). La institucionalización de la evaluación en las políticas públicas de educación: Los casos de Colombia, Chile, México y Perú. *Congreso Internacional de Educación y evaluación*. Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Lindblom, C. E. (1992). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Loyo, A. (2010). *Para entender el sistema educativo*. México: Nostra Ediciones.
- Murua, J. (2012). Formación de la agenda en la sociedad mundial. *Revista Encrucijada American* 5(1), 74-94. Recuperado de: [http://www.encrucijadaamericana.cl/articulos/a5\\_n1/5\\_Editado\\_FORMACION\\_DE\\_AGENDA\\_PUBLICA\\_EN\\_LA\\_SOCIEDAD\\_MUNDIAL.pdf](http://www.encrucijadaamericana.cl/articulos/a5_n1/5_Editado_FORMACION_DE_AGENDA_PUBLICA_EN_LA_SOCIEDAD_MUNDIAL.pdf)
- Olmeda, J. (2014). El péndulo descentralización-recentralización y su aplicación a la reforma educativa en México. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 9(2), 143-164.
- Ornelas, C. (2006). *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica.
- Pardo, M. C. (2003). El municipio, espacio de acción educativa complementaria. En E. Cabrero, (Coord.). *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala. (2006). *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala*, 29 de agosto de 2006.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala. (2011). *Ley Municipal del Estado de Tlaxcala*, 12 de mayo de 2011.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala. (2014). *Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala*, 4 de abril de 2014.
- Portales digitales de los 60 municipios del estado de Tlaxcala. (2016).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*. Recuperado de <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDHAL%20Informe%20completo.pdf>
- Reyes, M. (2008). Descentralización educativa y actores locales. Un acercamiento al nuevo rol sindical dentro de la gestión descentralizada de los servicios educativos en Baja California. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37), 471-494.
- Rojas, R. (2011). *Guía para realizar investigaciones sociales*. México: Plaza y Valdés.
- Roversi, F. (2002). Descentralización. En N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino, *Diccionario de política*. México: Siglo XXI Editores.
- Secretaría de Educación Pública. (2016). *Programas Estratégicos Institucionales*. Recuperado de: [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)
- Subirats, J. (2002). *Gobierno local y educación. La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*. Barcelona: Ariel.
- Tamayo, M., & Carrillo, E. (2005). La formación de la agenda pública. *Foro internacional*, 45(4), 658-681. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/599/59911177004.pdf>
- Torres, J. (2007). *Educación en tiempos de neoliberalismo*. Madrid: Morata.

Veloz, N. (2003). El SNTE y la descentralización de la educación básica en Tlaxcala. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 8(18), 339-378. Distrito Federal, México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

## Sobre la Autora

### Adriana Carro Olvera

Universidad Autónoma de Tlaxcala

[acarroo1@yahoo.com.mx](mailto:acarroo1@yahoo.com.mx)

<https://orcid.org/0000-0001-6086-9152>

Profesora investigadora en la División de Estudios de Posgrado en la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Doctora en Desarrollo Regional por el Colegio de Tlaxcala A. C. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1 SNI-CONACYT. Perfil Deseable PRODEP y miembro del Consejo Nacional de Investigación Educativa COMIE.

---

archivos analíticos de políticas  
educativas

ISSN 1068-2341



Volumen 25 Número 113

13 de noviembre 2017

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A1 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, Socolar (China)

Por errores y sugerencias contacte a [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa\_aape.

---

## archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Jason Beech**, (Universidad de San Andrés), **Angelica Buendia**, (Metropolitan Autonomous University), **Ezequiel Gomez Caride**, (Pontificia Universidad Católica Argentina), **Antonio Luzon**, (Universidad de Granada), **José Luis Ramírez**, Universidad de Sonora)

**Claudio Almonacid**

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

**Miguel Ángel Arias Ortega**

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

**Xavier Besalú Costa**

Universitat de Girona, España

**Xavier Bonal Sarro** Universidad Autónoma de Barcelona, España

**Antonio Bolívar Boitia**

Universidad de Granada, España

**José Joaquín Brunner** Universidad Diego Portales, Chile

**Damián Canales Sánchez**

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

**Gabriela de la Cruz Flores**

Universidad Nacional Autónoma de México

**Marco Antonio Delgado Fuentes**

Universidad Iberoamericana, México

**Inés Dussel**, DIE-CINVESTAV, México

**Pedro Flores Crespo** Universidad Iberoamericana, México

**Ana María García de Fanelli**

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

**Juan Carlos González Faraco**

Universidad de Huelva, España

**María Clemente Linuesa**

Universidad de Salamanca, España

**Jaume Martínez Bonafé**

Universitat de València, España

**Alejandro Márquez Jiménez**

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

**María Guadalupe Olivier Tellez**, Universidad Pedagógica Nacional, México

**Miguel Pereyra** Universidad de Granada, España

**Mónica Pini** Universidad Nacional de San Martín, Argentina

**Omar Orlando Pulido Chaves**

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

**Paula Razquin** Universidad de San Andrés, Argentina

**José Ignacio Rivas Flores**

Universidad de Málaga, España

**Miriam Rodríguez Vargas**

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

**José Gregorio Rodríguez**

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

**Mario Rueda Beltrán** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

**José Luis San Fabián Maroto**

Universidad de Oviedo, España

**Jurjo Torres Santomé**, Universidad de la Coruña, España

**Yengny Marisol Silva Laya**

Universidad Iberoamericana, México

**Ernesto Treviño Ronzón**

Universidad Veracruzana, México

**Ernesto Treviño Villarreal**

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

**Antoni Verger Planells**

Universidad Autónoma de Barcelona, España

**Catalina Wainerman**

Universidad de San Andrés, Argentina

**Juan Carlos Yáñez Velazco**

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives  
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Margarita Jimenez-Silva, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Jeanne M. Powers, Iveta Silova, Maria Teresa Tatto** (Arizona State University)

**Cristina Alfaro** San Diego State University

**Ronald Glass** University of California, Santa Cruz

**R. Anthony Rolle** University of Houston

**Gary Anderson** New York University

**Jacob P. K. Gross** University of Louisville

**A. G. Rud** Washington State University

**Michael W. Apple** University of Wisconsin, Madison

**Eric M. Haas** WestEd

**Patricia Sánchez** University of University of Texas, San Antonio

**Jeff Bale** OISE, University of Toronto, Canada

**Julian Vasquez Heilig** California State University, Sacramento

**Janelle Scott** University of California, Berkeley

**Aaron Bevanot** SUNY Albany

**Kimberly Kappler Hewitt** University of North Carolina Greensboro

**Jack Schneider** College of the Holy Cross

**David C. Berliner** Arizona State University

**Aimee Howley** Ohio University

**Noah Sobe** Loyola University

**Henry Braun** Boston College

**Steve Klees** University of Maryland

**Nelly P. Stromquist** University of Maryland

**Casey Cobb** University of Connecticut

**Jaekyung Lee** SUNY Buffalo

**Benjamin Superfine** University of Illinois, Chicago

**Arnold Danzig** San Jose State University

**Jessica Nina Lester** Indiana University

**Sherman Dorn** Arizona State University

**Linda Darling-Hammond** Stanford University

**Amanda E. Lewis** University of Illinois, Chicago

**Adai Tefera** Virginia Commonwealth University

**Elizabeth H. DeBray** University of Georgia

**Chad R. Lochmiller** Indiana University

**Tina Trujillo** University of California, Berkeley

**Chad d'Entremont** Rennie Center for Education Research & Policy

**Christopher Lubienski** Indiana University

**Federico R. Waitoller** University of Illinois, Chicago

**John Diamond** University of Wisconsin, Madison

**Sarah Lubienski** Indiana University

**Larisa Warhol** University of Connecticut

**Matthew Di Carlo** Albert Shanker Institute

**William J. Mathis** University of Colorado, Boulder

**John Weathers** University of Colorado, Colorado Springs

**Michael J. Dumas** University of California, Berkeley

**Michele S. Moses** University of Colorado, Boulder

**Kevin Welner** University of Colorado, Boulder

**Kathy Escamilla** University of Colorado, Boulder

**Julianne Moss** Deakin University, Australia

**Terrence G. Wiley** Center for Applied Linguistics

**Melissa Lynn Freeman** Adams State College

**Sharon Nichols** University of Texas, San Antonio

**John Willinsky** Stanford University

**Rachael Gabriel** University of Connecticut

**Eric Parsons** University of Missouri-Columbia

**Jennifer R. Wolgemuth** University of South Florida

**Amy Garrett Dikkers** University of North Carolina, Wilmington

**Susan L. Robertson** Bristol University, UK

**Kyo Yamashiro** Claremont Graduate University

**Gene V Glass** Arizona State University

**Gloria M. Rodriguez** University of California, Davis

arquivos analíticos de políticas educativas  
conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina),  
**Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

**Almerindo Afonso**

Universidade do Minho  
Portugal

**Alexandre Fernandez Vaz**

Universidade Federal de Santa  
Catarina, Brasil

**José Augusto Pacheco**

Universidade do Minho, Portugal

**Rosanna Maria Barros Sá**

Universidade do Algarve  
Portugal

**Regina Célia Linhares Hostins**

Universidade do Vale do Itajaí,  
Brasil

**Jane Paiva**

Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Maria Helena Bonilla**

Universidade Federal da Bahia  
Brasil

**Alfredo Macedo Gomes**

Universidade Federal de Pernambuco  
Brasil

**Paulo Alberto Santos Vieira**

Universidade do Estado de Mato  
Grosso, Brasil

**Rosa Maria Bueno Fischer**

Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul, Brasil

**Jefferson Mainardes**

Universidade Estadual de Ponta  
Grossa, Brasil

**Fabiany de Cássia Tavares Silva**

Universidade Federal do Mato  
Grosso do Sul, Brasil

**Alice Casimiro Lopes**

Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Jader Janer Moreira Lopes**

Universidade Federal Fluminense e  
Universidade Federal de Juiz de Fora,  
Brasil

**António Teodoro**

Universidade Lusófona  
Portugal

**Suzana Feldens Schwertner**

Centro Universitário Univates  
Brasil

**Debora Nunes**

Universidade Federal do Rio Grande  
do Norte, Brasil

**Lílian do Valle**

Universidade do Estado do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Flávia Miller Naethe Motta**

Universidade Federal Rural do Rio de  
Janeiro, Brasil

**Alda Junqueira Marin**

Pontifícia Universidade Católica de  
São Paulo, Brasil

**Alfredo Veiga-Neto**

Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Brasil

**Dalila Andrade Oliveira**

Universidade Federal de Minas  
Gerais, Brasil