

# La lucha por transformar el aparato burocrático de la Secretaría de Educación Pública

Fuerzas políticas y proyectos después de un quinquenio  
de desconcentración

SUSAN STREET

## INTRODUCCIÓN \*

En el presente trabajo se analiza la coyuntura burocrático-política de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en la transición del gobierno pasado al actual, y los esfuerzos de las distintas fuerzas políticas para transformar esa coyuntura. Al asumir la presidencia Miguel de la Madrid, la reforma administrativa en la SEP cambió de orientación, pasando de la modalidad de desconcentración a la de descentralización.<sup>1</sup> Dada la escasa información oficial, este cambio de orientación, así como las condiciones

\* En este trabajo se integran los resultados de dos investigaciones realizadas desde la Fundación Javier Barros Sierra, A. C. (McGinn *et al.*, 1980 y Street *et al.*, 1982) con los de una investigación apoyada por el ISEAC (Investigación sobre Educación, A. C.) y la Fundación Tinker que se llevó a cabo de junio a agosto de 1983. La estrategia metodológica para las etapas empíricas consistió en una combinación de entrevistas abiertas, observación directa y análisis documental. Esta combinación se aplicó en todos los niveles jerárquicos a la SEP y en 10 de sus delegaciones. Muchas personas en distintos puestos (en la SEP y en el SNTE) colaboraron en esta investigación, enriqueciéndola con sus ideas, por lo que la autora les extiende su más respetuoso agradecimiento, al igual que a Guillermo Orozco, a quien se debe el trabajo de edición.

<sup>1</sup> Oficialmente, la característica que distingue a las dos políticas es el estatus jurídico de la institución receptora de las facultades delegadas: la desconcentración sucede en el interior de un organismo de la misma definición jurídica, mientras la descentralización involucra a organismos de diferente definición, como son los gobiernos estatales y municipales. (Véase Presidente de la República, sin fecha; SEP, 1983.) En agosto de 1983 se decretó el cambio de nombre para las "Delegaciones Generales" que a partir de esa fecha se denominan "Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar" (*Diario Oficial*, 8 de agosto de 1983). En este trabajo, sin embargo, se utilizará el término original ya que era el vigente durante el tiempo de las investigaciones. Hasta agosto de 1983, la nueva política de descentralización no había afectado el funcionamiento de las delegaciones, por lo que la coyuntura de la que se habla aquí se extiende por lo menos nueve meses en el gobierno actual.

que lo estarán determinando, requieren elucidarse a través del análisis de la desconcentración de la SEP.

Además de aportar antecedentes al debate sobre la reforma administrativa y la política de descentralización del gobierno actual, este análisis pretende contribuir a conceptualizar la realidad burocrática del Estado, requisito para las fuerzas democráticas que buscan su transformación. Es común hablar del Estado en un nivel de abstracción tal, que o se supone una funcionalidad plena de su aparato burocrático o bien se reduce este aparato a una fuente de resistencias e inercias insalvables (Márquez, 1983).

En estas páginas se atribuye al funcionamiento del aparato burocrático un papel más constructivo o positivo en la constitución del quehacer estatal y en la reestructuración de la relación Estado-sociedad. Así, se concibe que las condiciones y prácticas burocráticas del Estado tienen una capacidad transformadora tanto del quehacer estatal concreto, como de los proyectos "de sociedad" que se intentan materializar en acciones estatales.

Por "proyecto" se entiende un conjunto de objetivos que expresan un estado futuro de un determinado ámbito social, ya sea éste el del Estado, el de una institución o el de la sociedad. Aun cuando pretende ofrecer una dirección futura y unos ideales que pueden movilizar a diversos sectores, un proyecto representa una expresión racionalizada tanto de los objetivos *históricos* que grupos luchando por el poder materializan en prácticas, como de sus posiciones frente a las necesidades sociales, definidas por ellos como tales, para un determinado momento histórico (McGinn, 1983). Todo proyecto se somete a modificaciones, no sólo porque diversos grupos a su favor buscan imponerle un contenido coherente con sus intereses, sino también porque el juego de fuerzas en general puede generar condiciones burocráticas que impiden su extensión a otros ámbitos institucionales. Como término analítico, "proyecto" ayuda a concebir al aparato burocrático del Estado como "arena de conflictos políticos" (Oszlak, 1980).

Este estudio, entonces, abarca la dialéctica entre las modalidades organizativas del aparato gubernamental y los proyectos que integran las acciones de distintas fuerzas del sector educativo. La eficacia de cada proyecto puede explicarse en buena parte con base en esta dialéctica. De esta forma, al definir las fuerzas en pugna y las coaliciones existentes en el interior de la SEP, se quiere revelar los procesos de gestión (y descomposición) de proyectos que alimentan el quehacer educativo estatal, así como algunas condiciones que podrán determinar sus grados de eficacia en el futuro.

La tensión entre fuerzas centralizantes y descentralizantes es permanente a través de la emergencia histórica del Estado mexicano como gestor de la educación. La transformación de las tendencias hacia uno u otro polo del *continuum* de una estructura de autoridad del Estado moderno, lleva consigo la modificación de los grupos hegemónicos en la definición de las formas y contenido de la educación, así como de las circunstancias estructurales bajo las cuales se da la lucha en torno a la misma.

En un artículo anterior se identificaron las estrategias del grupo "reformista" para imponer su proyecto modernizante al aparato burocrático de la SEP (Street, 1983). Sin embargo, si bien su desconcentración administrativa fue el medio que permitió a este grupo consolidarse como la facción hegemónica en la SEP, sus condiciones de implantación *en los estados* generaron contradicciones que parecen insuperables bajo el mismo patrón de cambio administrativo, dadas ciertas contraposiciones no resueltas entre las fuerzas reformistas y las "conservadoras". Se sostiene, entonces, que el proyecto reformista se encontró ante límites estructurales que determinaron su alcance y que exigieron su parcial reformulación.

En la primera parte del trabajo se definen los elementos de esta coyuntura. Se comienza con un resumen de los efectos principales de la desconcentración administrativa de 1978 sobre las modalidades organizativas de la SEP. Estos efectos trajeron consigo una modificación en la correlación de fuerzas de la misma que se describe en la siguiente sección en términos de la ascendencia, descendencia y emergencia de distintos proyectos: el reformista, el conservador y el "radical", respectivamente. Posteriormente, se analizan las condiciones en la implantación de la desconcentración que llevaron a la actual coyuntura, fijando los límites del proyecto dominante (reformista). Se termina la primera parte con una caracterización de la coyuntura burocrático-política de la SEP.

La definición de la coyuntura en términos de contradicción, límites y estancamiento del proyecto dominante, implica una definición complementaria en términos de las posibilidades de superación y de reorientación de dicho proyecto. Las fuerzas que están aprovechando estas posibilidades se identifican en la segunda parte del trabajo. Se analiza uno de los proyectos de experimentación de la SEP —los Comités Municipales de Educación— argumentando que en este proyecto se manifiestan las nuevas estrategias del grupo reformista, que a su vez son indicadores del contenido de su proyecto de descentralización. En la siguiente sección se expone una vía alternativa para superar los límites enfrentados por el proyecto reformista, vía que tiene sus gérmenes en la nueva organización sindical de Chiapas llevada por los maestros "disidentes" vinculados a la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación. Se describen algunos de los logros del movimiento magisterial en Chiapas y se explica por qué representan una forma alternativa, aunque débil, de modificar el proyecto dominante en la SEP. Se concluye con el contraste de las alternativas de resolución de la coyuntura para interpretar en un terreno más abstracto las reestructuraciones en la relación "Estado educador"-sociedad.

#### *Efectos globales de la desconcentración sobre las modalidades organizativas de la SEP*

La desconcentración administrativa de 1978 trajo importantes modifi-

caciones a las modalidades organizativas de la SEP. Implicó una reestructuración de los procesos burocráticos característicos de toda institución estatal: la jerarquía a través de la cual se transmiten las directivas de autoridad, el flujo de información y la asignación de recursos financieros, materiales y humanos (Oszlak, 1980). Anteriormente el control sobre estos procesos, en conjunto, se concentraba en las Direcciones Generales de los niveles educativos (primaria, secundaria, etc.) en la SEP central. Cada director general tenía autoridad sobre los funcionarios de su nivel educativo en los estados, quienes desde ahí canalizaban a la Dirección General información sobre las escuelas y sobre el personal docente. Asimismo, cada director general conseguía de la Oficialía Mayor aquel presupuesto que cubriera la operación de las escuelas bajo su responsabilidad en el territorio nacional (McGuinn *et al.*, 1980). Por consiguiente, cada Dirección General operaba como una minisejería.

Con la desconcentración se estableció una delegación en cada estado. Al transferir a las delegaciones facultades para operar las escuelas de los niveles preescolar, primario, secundario y secundario técnico, sobre todo para programar los recursos requeridos por las escuelas y para gestionar los trámites del personal docente, se quitó de las direcciones generales de estos niveles el control sobre el personal docente en los estados, cuyo salario constituía la mayor parte de su presupuesto. Las direcciones generales se quedaron con la operación de las escuelas en el Distrito Federal y con una nueva función "normativa" nacional correspondiente a su nivel educativo.

Designado como representante directo del secretario, el delegado se constituyó en la máxima autoridad educativa federal a nivel estatal. Así, las múltiples autoridades de los niveles educativos quedaron subordinadas a él. La autoridad tradicional más importante había sido el director federal de Educación Primaria, que solía fungir *de facto* como la máxima autoridad en los estados. La Delegación estableció una nueva jerarquía que reordenó las relaciones entre estas autoridades tradicionales (y entre su personal burocrático que también se incorporó a la Delegación), a la vez que creó nuevas áreas de planeación y de servicios administrativos. Cabe destacar no sólo el hecho de que el delegado fue interpuesto entre el director general y las autoridades en los estados, sino también el que la Delegación sustituyó a la Dirección General como concentradora de información sobre las escuelas y como gestora de los trámites del personal. Es en este sentido en que se puede hablar de desconcentración, como una delegación de funciones a un nivel más bajo en la jerarquía.

No obstante lo anterior, en el nivel central de la SEP ocurrieron otros cambios que dieron una definición distinta a la desconcentración. Más que servir de informantes a las oficinas de donde recibían sus facultades, las delegaciones alteraron el papel de las direcciones generales, conduciendo a su creciente y desigual importancia. Mientras las direcciones de los niveles

educativos perdieron poder, aumentaron su poder otras que anteriormente no eran tan importantes en la SEP; tal fue el caso de las direcciones generales de la Subsecretaría de Planeación Educativa. A raíz de que la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) delegó más responsabilidad a cada sector federal en la asignación de recursos con la institución del nuevo sistema de "presupuestación por programas", en 1978 la Subsecretaría de Planeación Educativa adquirió las facultades de planeación, programación y presupuestación del gasto en educación. La Oficialía Mayor quedó sólo con el ejercicio del presupuesto. De esta manera, la programación de los recursos realizada en las delegaciones, ahora se canaliza a la Subsecretaría de Planeación Educativa, en donde se viene institucionalizando una nueva planeación centralizada, con base en la articulación de metas, objetivos, programas y proyectos con las categorías presupuestales.

Otra Dirección General que se fortaleció fue la de Organización y Métodos. En cada estado, al unificarse inicialmente las áreas administrativas en la Delegación, se permitió una posterior diferenciación de ésta conforme se fueron delegando más facultades.<sup>2</sup> Este proceso de diferenciación y expansión de las facultades de la Delegación se hizo bajo nuevos criterios administrativos, cuya aplicación fue normada por la Dirección General de Organización y Métodos. Es decir, no se hizo un simple trasplante a los estados de las actividades burocráticas anteriormente realizadas en el centro, sino que las actividades se modificaron al someterse a nuevas normas de funcionamiento. En este proceso, se destacan el nuevo sistema desconcentrado de pagos y los nuevos reglamentos para el servicio de trámites, beneficios y prestaciones para el personal docente.

Por último, en tanto a la reestructuración del nivel central, se crearon consejos como *staff* del secretario, en los que participan los directores generales correspondientes al área del consejo.<sup>3</sup> Estos consejos han permitido

<sup>2</sup> Las primeras funciones correspondientes a los niveles educativos desconcentrados se relacionan con la planeación de las necesidades (cuantificación de la demanda de servicios educativos y elaboración de anteproyectos de presupuesto). Posteriormente se desconcentraron: educación para adultos, educación indígena, educación física y telesecundaria. Paulatinamente se transfirieron otras funciones como las que la Dirección General de Organización y Métodos (1981) clasifica en siete subsistemas. Tal fue el caso de: "control escolar (inscripciones, reinscripciones, acreditación, certificación, titulación); servicios asistenciales (internados, albergues, becas); extensión educativa (cooperativas escolares, ahorro escolar, asociación de padres de familia); supervisión escolar; recursos humanos (admisión y contratación, incidencias de personal, cambios y asignación automática, escalafón, pagos); recursos materiales (adquisiciones, almacenes, inventarios, servicios generales, orientación, información y quejas); y recursos financieros (contabilidad, control presupuestal, fiscalización, tesorería)".

<sup>3</sup> Los nuevos consejos fueron: Consejo de Programas Culturales y Recreativos, Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos, Consejo de Contenidos y Métodos Educativos, Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal y Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica. El Consejo Nacional Técnico de la Educación

una especie de coordinación de las actividades de las direcciones generales, a la vez que una centralización de la formulación de las políticas educativas (acercándolas más al secretario). Los consejos han asumido el papel normativo de las actividades del sector educativo en su conjunto, mientras que la implantación de la desconcentración ha sido llevada por las direcciones generales de organización y métodos y de delegaciones.

En síntesis, la desconcentración administrativa promovió una mejor articulación de las partes intermedias del aparato burocrático a las directivas del secretario. Esto implicó la unificación de los niveles educativos bajo una sola "estructura orgánica" —la de la Delegación— y una vinculación más estrecha entre el nivel estatal y el nivel central a través de un flujo de información más eficiente entre las delegaciones y el centro guiado por un nuevo proceso de asignación de recursos. Dicho de otra manera, las delegaciones y sus oficinas regionales representan la intervención de autoridades federales a niveles más bajos que los operativos anteriores, a la vez que esta intervención está más estrechamente dirigida y sustentada en una centralización del poder político en la SEP, y su concentración en unas cuantas direcciones generales nuevas.

### TRES PROYECTOS EN MOVIMIENTO

El proceso de cambio burocrático cuya síntesis se ha expuesto en términos de unificación, diferenciación y racionalización, debe entenderse como la historia de fuerzas y proyectos distintos para la institución gestora de la educación: la ascendencia del grupo "reformista" (consolidación del proyecto reformista), la descendencia del grupo "conservador" (descomposición del proyecto conservador) y la emergencia de fuerzas en torno a un proyecto "radical". Por esto es que también se debe hablar de modificaciones en la correlación de fuerzas en el interior de la SEP.

El *proyecto reformista* se fundamenta en la premisa de que se requiere modernizar las formas del Estado, para lo cual hay que racionalizar los procesos administrativos y obtener mayor eficacia en la respuesta del Estado a las necesidades de la sociedad. La "planificación social" es postulada como el instrumento capaz de hacer realidad estos objetivos (Fuentes, 1979). En la SEP, este proyecto empezó a tomar forma en el gobierno de Luis Echeverría con la creación de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa y con la paulatina expansión de universitarios —ingenieros, economistas y abogados— en puestos clave en el aparato burocrático de la SEP. La desconcentración siempre fue un proyecto reformista; se llevó a cabo dentro de la reforma administrativa de López Por-

perdió su función ejecutiva y se quedó como órgano de estudios y consulta (*Reglamento Interior de la SEP*, 20 de enero de 1981).

tillo y contó con su apoyo explícito. Así, se convirtió en el medio con el que este nuevo grupo, encabezado por Fernando Solana, logró establecerse como la facción hegemónica de esta Secretaría. Las direcciones generales que se fortalecieron fueron las mismas que dirigieron la implantación de la política de desconcentración. En un principio, la mayoría de los delegados y sus equipos técnicos también se constituyeron en fuerzas que apoyaron las reformas. Bajo el control de este grupo reformista, se implantó el sistema de presupuestación por programas, que sometió la definición de las nuevas necesidades para la operación de las escuelas a criterios técnicos, definidos en la Subsecretaría de Planeación Educativa y aplicados en la Delegación. Esta "tecnificación" del proceso de asignación de recursos y la canalización de información más veraz a la Subsecretaría, promovieron cierta racionalización del crecimiento del sistema educativo, consigna principal del grupo reformista (Street, 1983).

El proyecto reformista plantea en general la sustitución de los criterios "personalistas" o patrimoniales, por criterios técnicos derivados de la planificación racionalista. Este intento por cambiar de forma el manejo político de la SEP lleva al grupo reformista a cuestionar prácticamente todos los procedimientos referentes al personal docente. Se busca que todas las plazas se sometan al nuevo proceso técnico de asignación de recursos, pero esto exige modificar las actividades del personal docente, así como reducir el número de dobles y triples plazas, eliminar aviadores y resolver otras "anomalías". Se plantea también modernizar las "mentalidades" del personal docente. Se cree que el maestro requiere de una renovación completa en su capacitación profesional y en su práctica pedagógica.<sup>4</sup>

El *proyecto conservador* surgió de la participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como sindicato oficial vinculado al aparato burocrático del Estado a través de puestos ganados tras años de lucha política. Esta relación entre el SNTE y la administración pública se fundamentó históricamente en el papel desempeñado por los líderes en el control de la base magisterial, tanto en la movilización de los maestros requerida por los presidentes y grupos gobernantes en turno, como en la manutención de los salarios dentro de ciertos límites. Esta interconexión de estructuras sindicales con las del nivel operativo de la jerarquía de la SEP —maestros, directores de escuela, supervisores de zona— promovió que este nivel (operativo) se constituyera en la base del control

<sup>4</sup> Los múltiples intentos por modernizar el sistema de formación del magisterio fueron notorios en la SEP de Solana. Fuentes (1980) y Kovacs (1983) documentan la lucha en torno a la Universidad Pedagógica Nacional. Los intentos por reformar los planes de estudio y la estructura de las escuelas normales se repitieron sin mucho éxito en el sexenio pasado, aunque se generaron varias propuestas y se creó el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal. Los intentos continúan, como atestiguan el conflicto generado por los decretos 101 y 106 de la SEP en los primeros meses de 1983. En ellos se anuncia la descentralización de los cursos de verano de la Escuela Normal Superior.

sindical. Prácticas en torno a la operación del sistema escalafonario —patrones de movilidad, ascenso y nombramiento del personal docente— se entremezclaron con las prácticas administrativas de la dirección y supervisión de escuelas. Cabe recordar que ser maestro ha significado involucrarse en determinadas relaciones con los directores y supervisores y someterse a los controles de las dos burocracias. Así, los mecanismos de control sindical fueron fortalecidos con la llegada de Vanguardia Revolucionaria a la cúpula del SNTE en 1972 (Hernández, 1981).

El poder de este grupo se concentró en el control de las plazas (asignación, administración y promoción del personal) y se ejercía a través de una jerarquía de mando, que vinculaba a los directores de escuela y a los supervisores de zona con los directores federales de educación primaria en los estados (o en el caso de otro nivel educativo, con la autoridad tradicional correspondiente), con los directores generales de los niveles educativos y con el oficial mayor en el centro. Ya se ha mencionado cómo la desconcentración subvirtió esta jerarquía desde arriba, es decir, bloqueó las relaciones entre estos funcionarios —en su mayoría leales al sindicato— lo que impidió que operaran los procesos burocráticos principales. Con la desconcentración se desagregaron los procesos de control de información, de asignación de recursos y de control de las plazas, permaneciendo solamente este último con el grupo conservador. Además, este control de las plazas se abrió a negociaciones organizadas por la Delegación. Es, entonces, en la medida en que estos efectos hacen más difícil un ejercicio del poder del grupo conservador a través del aparato *central* de la SEP, que se puede hablar del descenso o debilitamiento de las fuerzas del proyecto conservador.

El contenido del proyecto conservador es determinado por la pugna en mantener la tradicional alianza entre la cúpula sindical y las autoridades estatales. Se busca asegurar acceso a los puestos en las dos burocracias: la política y la sindical. Se le denomina conservador por esta característica predominante de mantener el *statu quo* y de resistir los cambios que amenazan con descomponer la base del poder sindical. Es un proyecto que se ha definido en reacción a las “ofensivas” de grupos que pugnan por cambios en el interior de las dos burocracias.

La emergencia de un *proyecto radical* se puede entender, por una parte, como el producto del mismo proceso de desconcentración, que agudizó los conflictos entre las fuerzas reformistas y conservadoras y, por otra, como el resultado de un proceso histórico de desvinculación entre los líderes sindicales y las masas magisteriales en una época de crisis global de la economía mexicana. En un primer momento, la movilización magisterial en diferentes regiones del país se dirigió a la SEP y giró alrededor de demandas tales como el descongelamiento de los sobresueldos y la terminación del rezago de pagos. La falta de respuesta de los representantes sindicales pronto dio lugar a una exigencia de democracia sindical y puso



en marcha fuerzas contestatarias a la hegemonía de Vanguardia Revolucionaria en el SNTE.

El *proyecto radical* se constituye como tal al surgir una fuerza política capaz de agrupar a los movimientos regionales y a las organizaciones disidentes en fluctuante proceso de expansión. La Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE) ha planteado un solo —aunque débilmente articulado— programa de acción política. Con la CNTE al frente, el proyecto radical se define por la lucha intrasindical y frente a la SEP, por las demandas laborales para mejorar las condiciones de trabajo del magisterio. Sin embargo, sólo en los estados de Chiapas y Oaxaca, donde la CNTE controla las secciones sindicales, es posible derivar de acciones concretas un contenido al proyecto radical referente al cambio de la SEP. Este contenido apunta hacia la erradicación de las prácticas sindicales y administrativas del nivel operativo de la SEP a través de la gestión de una nueva organización democrática desde abajo, que a su vez exige una nueva relación con la misma. Al calificar al proyecto de “radical”, se hace referencia tanto a las implicaciones de este contenido para el funcionamiento de la SEP, como al hecho de que el movimiento magisterial disidente no responde a la misma lógica, que sustenta la alianza que históricamente venía legitimando al Estado.

La reconstrucción de las tendencias básicas que delimitan el juego de las fuerzas agrupadas en torno a los tres proyectos mencionados, permite definir la coyuntura burocrático-política de la SEP al cambio de gobierno. Cabe recordar que la complejidad de la dinámica en la SEP proviene del hecho de que existe un juego de fuerzas particular en cada estado de la República. Situaciones diversas generan conflictos y “mini” correlaciones de fuerzas distintas. Dada la extensión de este análisis, no es posible revelar aquí toda la riqueza de estas particularidades, ni tampoco profundizar en los frecuentes casos individuales que son excepciones a la correspondencia entre grupos políticos y proyectos. Basta con destacar que las acciones de las personas no siempre son consistentes con el proyecto con el que se identifican.

#### LA COYUNTURA BUROCRÁTICO-POLÍTICA DE LA SEP

En el momento en que el proyecto radical emerge, se alteran las condiciones de implantación de la desconcentración en la SEP. Anteriormente a la crisis política nacional (1979-1981) generada por el movimiento magisterial disidente y antes de que las fuerzas reformistas y conservadoras percibieran el proyecto radical como una amenaza a sus propios proyectos, la lucha entre reformistas y conservadores en los estados se definió en función del choque de los propósitos de cada grupo. Mientras los reformistas intentaban racionalizar la asignación y administración de los recur-

sos a las escuelas, los conservadores perseguían mantener su control sobre el personal docente. Los reformistas trataban de asegurar la funcionalidad de la acción de los supervisores, de los directores de escuela y del director federal de educación primaria a sus actividades, mientras que éstos resistían involucrarse en aquellas actividades que amenazaban subvertir sus relaciones e intervenir en sus esferas tradicionales de acción.

Algunos delegados, por ejemplo, perdieron su puesto porque no reconocieron la importancia de negociar abiertamente la distribución de plazas con el sindicato y con el director federal. Las dificultades de integración de los supervisores de zona y del director federal a la Delegación han persistido siempre, en parte porque la Dirección Federal conserva una partida presupuestal del centro, que es independiente del presupuesto de la Delegación. En algunos estados, el director federal ha resistido delegar sus funciones a representantes de la Dirección (que deberían estar) en los Departamentos de Servicios Regionales (DSR). En otros, ha avalado los cambios de escuela hechos por supervisores sin la autorización del delegado. En algunos casos, los supervisores se han negado a llevar la relación con el jefe del DSR, pasando por alto esa instancia cuando entregan la documentación e información de sus escuelas.<sup>5</sup> Es indicativo el hecho de que al crearse los DSR, no se intentará forzar la subordinación jerárquica y geográfica de los supervisores a los jefes de esta Dirección. Hacer esto hubiera interpuesto un nuevo funcionario entre supervisores y directores federales. La resistencia del personal docente en puestos administrativos no es sorprendente, considerando su arraigo histórico y el apoyo que reciben por parte del sindicato nacional.

A riesgo de simplificar, puede sostenerse que estos conflictos mencionados son los que resultarían cuando fuerzas "nuevas" se enfrentan a fuerzas "viejas". Pero este tipo de conflictos fue alterado en el momento en que el movimiento de masas exigió a las dos fuerzas atender a la base de maestros. Así, un mejor servicio administrativo-sindical *al maestro* se convirtió en un nuevo elemento que vino a modificar los términos de la lucha y a redefinir los conflictos. Para los reformistas, significó dar prioridad a la relación con el maestro como empleado federal, con atención a las prestaciones ofrecidas por el Estado. Esfuerzos por consolidar administrativamente la Delegación se concentraron en dar un servicio más eficaz al maestro, compitiendo (y a veces en abierta confrontación) con los esfuerzos por hacer más eficiente la operación del servicio educativo.

<sup>5</sup> Esta situación ha repercutido en una gran variedad de tipos de DSR. En algunos estados los DSR son oficinas pagadoras, mientras que en otros el jefe del DSR tiene una autoridad real (delegada por el delegado) que abarca el manejo de las relaciones políticas con los grupos de la comunidad y de los maestros. El proyecto reformista planteaba los DSR como una desconcentración de la desconcentración; esto es, como departamentos que operarán integralmente las mismas funciones que la Delegación (SEP, 1980).

Al constituir los maestros disidentes un movimiento de masas, se dio un claro aviso de que los mecanismos del sindicalismo oficial ya no funcionaban efectivamente. Esto, agregado al burocratismo de la SEP, forzó a ésta a buscar una relación directa —no tan mediatizada por el sindicato— con los maestros. Dicho movimiento en su totalidad y en el proceso de expansión exigió que en las delegaciones se diera atención prioritaria a la agilización de todos los trámites de “recursos humanos”, “dolor de cabeza” del personal de la Delegación. Después de la agudizada crisis política que aceleró la desconcentración del sistema de pagos, las estrategias para “servir al maestro” casi se convirtieron en la razón de ser de las oficinas desconcentradas. Se comenzaron a implantar medidas para evitar gastos al maestro, tiempo y esfuerzos extras. Muchos de los cambios administrativos se justificaron con base en este argumento. Por ejemplo, las Unidades de Servicios Administrativos, que sólo existen en algunos estados, son oficinas desconcentradas de los DSR en las cabeceras municipales y manejan ciertos trámites, tales como filiación, credenciales, cédulas del ISSSTE, seguro colectivo, cartas-poder y pagarés. Además del acercamiento de la SEP a las escuelas, la creación de estas oficinas ha permitido depurar el personal de la Delegación y de los DSR. La readecuación de perfiles, personal y puestos ha servido como una medida “táctica” para descongestionar las oficinas que tienden a llenarse con personal comisionado.

Las oficinas “tramitadoras”, sin embargo, tienen un doble significado para la SEP: son la gran ayuda o la gran “bomba de tiempo”. Ante el fracaso para resolver los problemas del magisterio, esas oficinas se han convertido en objeto de tomas y protestas que amenazan la consolidación de la Delegación. No obstante, el hecho de que la protesta tenga un ámbito reducido a un municipio o región y de que en ese nivel se resuelva, permite parar los conflictos antes de que conduzcan a movilizaciones que abarquen el estado.

Permanece latente, entonces, una situación de competencia en la eficiencia de respuesta al maestro entre el sindicato y la SEP. Por una parte, la desconcentración (léase aquí fragmentación) de los paquetes de prestaciones en diferentes niveles administrativos, en un momento cuando el sindicato se mantiene muy centralizado y no siempre con agentes sindicales capacitados adecuadamente para llevar la relación SEP-SNTE en los estados, permite a la SEP irse consolidando sin la intervención sindical. Asimismo, el que el aparato burocrático sea capaz de llevar los cheques al maestro en su escuela, en vez de que el maestro viaje a la capital del estado o al D. F. para arreglar sus asuntos salariales, subvierte las demandas laborales antes de que se conviertan en banderas de los representantes sindicales o de los disidentes. Hay que recordar que antes de la desconcentración, el único agente a quien se podía recurrir para resolver los problemas del maestro era el representante sindical. Ahora, con la presencia de burócratas de la SEP en las regiones, el maestro no sólo ensaya otra forma de relacio-

narse con el “patrón”, sino también puede percibir que la SEP resuelve sus problemas mejor que el sindicato.

Pero, por otra parte, problemas de coordinación y comunicación internos a la Delegación se traducen en atrasos —por ejemplo, en la entrega de los cheques— que a su vez se traducen en quejas al sindicato, que luego son comunicadas en forma de presión sindical a autoridades de la Delegación. Ante los ojos del maestro, una mejor respuesta del sindicato —por ejemplo, en la gestión de los préstamos a corto plazo del ISSSTE— inhabilita a los DSR y a sus autoridades.

En suma, la eficiente resolución del servicio al maestro quita uno de los motivos, tanto de movilización de los maestros, como del poder del sindicato frente a la SEP al nivel de la Delegación. Por otro lado, la falta de resolución de la SEP y también del sindicato genera descontento, que ya tiene un cauce objetivo en los grupos que apoyan el proyecto radical. En otras palabras, en el momento en que el proyecto radical adquirió fuerza como tal, el grupo reformista confrontó una situación en la que, por una parte, tuvo que responder a las exigencias magisteriales y, por otra, mantener un delicado balance de fuerzas al no poder cuestionar la hegemonía del grupo conservador en el sindicato. Sin embargo, la desconcentración por definición amenazó al proyecto conservador en los estados, a pesar de que en el más alto nivel de la burocracia política se siguió cuidando las relaciones entre líderes de los dos grupos. Ante una movilización magisterial de base peligrosamente contestataria (en una época de crisis económica y de cambio sexenal), se frenaron medidas reformistas que hubieran afectado ese balance de fuerzas, cediendo a peticiones del sindicato (por ejemplo, en la destitución de los delegados exigida por el Comité Ejecutivo Nacional [CE<sup>º</sup>] del SNTE) y estabilizando las relaciones con el sindicato en cada uno de los estados. De aquí que la alianza tradicional entre el sindicato y la SEP en el nivel central se reforzara al nivel de las delegaciones.

Esta alianza implica que la Delegación colabora con la representación sindical bajo un reconocimiento (por parte de las autoridades de la SEP) de que el sindicato requiere para su legitimidad que los maestros sientan que éste resuelve sus problemas. Esta relación SEP-SNTE amistosa y de colaboración en el nivel de las delegaciones es la que ha definido en última instancia el éxito global de la desconcentración. Tender hacia este tipo de relaciones motiva *sine qua non* que se consolide la Delegación. Seguidamente se detallan los términos de esta colaboración, ya que se traducen en los límites del cambio en la SEP promovido por fuerzas reformistas.

Las delegaciones más avanzadas, es decir, las más consistentes con el proyecto reformista, llegaron hace tiempo a límites objetivos marcados por la alianza. En general, estas delegaciones son las que han tenido menos rotación de delegados, siendo los estados del norte (Chihuahua, Durango,

Coahuila y Nuevo León) los ejemplos más claros al permanecer el primer delegado en su puesto hasta la fecha.<sup>6</sup>

El “entendimiento” y las “buenas relaciones” entre la Delegación y el sindicato se sustentan en el diálogo, en el intercambio de información, en la negociación sobre la distribución de las plazas, y sobre todo, en acuerdos de “reciprocidad” en donde a veces cede el sindicato y a veces la SEP. Esta reciprocidad proviene del punto de choque de los proyectos conservador y reformista: la lucha por los puestos.

Hasta 1978, los puestos más altos en los estados (las direcciones federales) eran escalafonarios. Con la creación de las delegaciones se les sobrepone una estructura de subdirecciones o puestos de confianza. (El cuidado puesto en crear los DSR y dotarlos con sub Jefaturas en vez de crearlos como oficinas, refleja el fin de no dar pretexto al sindicato para pelear los puestos.) Mantener los puestos en esta categoría (de confianza) y, por tanto, no sujetos a negociación, ha sido principio básico del proyecto reformista. Pero no ceder a la presión del sindicato por hacer los puestos escalafonarios conlleva como “costo” no poder reformar el nivel operativo de la SEP, en donde se entrelazan las estructuras sindical y administrativa. Entonces, cuando hay buenas relaciones, éstas se deben a que la Delegación ha aprendido el límite de su injerencia en las estructuras y relaciones del personal sindicalizado. Dicho límite lo viene señalando cotidianamente la resistencia ya mencionada, manifestada sobre todo por los supervisores y los directores federales.

La reciprocidad se manifiesta en “un reparto de poder (plazas, comisiones, cambios) entre amigos”. El tamaño de las delegaciones crece conforme adquieren más facultades y conforme el delegado aprende que para mantenerse como tal, tiene que compartir puestos de la Delegación con el sindicato y aceptar a sus comisionados.<sup>7</sup> Cuando los secretarios generales de la sección sindical gozan de diputaciones locales del PRI y de otros puestos del aparato político, la SEP se hace partícipe en la dinámica política estatal. Desde este punto de vista la desconcentración ha fortalecido al sindicato al nivel estatal, al haber más puestos que pelear y al abrir los

<sup>6</sup> (Personas de tres de estas delegaciones fueron entrevistadas en los últimos tres años.) Otras delegaciones tienen una estable relación con el SNTE, pero sufren de otras “fallas” tales como: un manejo financiero inadecuado, errores frecuentes en la programación de los recursos, incapacidad técnica del personal de planeación, exceso de personal comisionado y de burocratismo, atraso en las funciones por anteriores cambios del delegado o inestabilidad política, lentitud en gestionar los trámites de recursos humanos, un delegado “demasiado” leal al SNTE, etcétera.

<sup>7</sup> El crecimiento de las delegaciones fue tan rápido y la falta de control del centro tan evidente, que se hizo necesario definir criterios de clasificación de las delegaciones (en “muy pequeñas, pequeñas, medianas, grandes y muy grandes”) para normar las cantidades del personal administrativo (Dirección General de Organización y Métodos, SEP, 1982).

canales de movilidad social de la burocracia federal en los estados.<sup>8</sup> Es decir, se desconcentra el sindicalismo oficial, ampliando su ámbito al nivel estatal.

Una estabilidad política de la Delegación de este tipo —basada en el mantenimiento de las reglas del juego político— se construye sobre una especie de pacto implícito, en donde, por un lado, los reformistas ceden su intervención en la organización del personal docente y en las actividades escalafonarias, mientras que por otro, los conservadores permiten las nuevas actividades de planeación y programación para la operación del servicio educativo. Esta situación a su vez contribuye a reproducir las condiciones burocráticas que apoyan a cada grupo y que los separa institucionalmente.

Estas condiciones burocráticas constituyen una yuxtaposición de los DSR sobre la red de control sindical del grupo conservador y separan al personal de base y de confianza en los puestos de la Delegación correspondientes al grupo conservador y reformista, respectivamente. Si en la mayoría de los casos después de cinco años el delegado y el director federal han encontrado un *modus vivendi*, éste se basa más en el respeto a los ámbitos de cada uno, que en su plena colaboración en el desenvolvimiento de la Delegación o en la integración de ésta a la Dirección Federal.

La separación de los dos grupos en las áreas institucionales de la Delegación es un indicador del fracaso de las fuerzas reformistas por hacer hegemónico su proyecto para todos los actores en la SEP. Esa separación evidencia la poca efectividad de las fuerzas reformistas en afectar la base del poder del grupo conservador. En un primer momento, la resistencia del personal docente en puestos administrativos impidió modificar esa base, pero después el apoyo de los reformistas a las fuerzas conservadoras implicó la aceptación tácita de su resistencia. El resultado ha sido la permanencia de las prácticas tradicionales de control sindical sobre la base magisterial y la continuidad de su articulación con el nivel operativo de la SEP.

Al no poder realizar reformas a los sistemas de supervisión y de escalafón, el alcance del proyecto reformista se limita. Esto se traduce en un cumplimiento del proyecto reformista sólo parcial: se racionaliza el crecimiento del sistema educativo a través de la manipulación de los datos e información en las computadoras centrales, mientras se encuentra bloqueada la plena racionalización de las actividades del personal docente.

<sup>8</sup> Hay que considerar también que desde hace varios años, la SEP ha seguido una política de dar subsidios en la forma de plazas federales a los sistemas educativos estatales que piden apoyo financiero de la federación. En Nuevo León, por ejemplo, esto ha permitido equiparar la relación entre plazas estatales y plazas federales, y por tanto, aumentar la capacidad de presión de la sección sindical frente a la Delegación. Se aclara que hablar de la posición favorecida de las secciones sindicales en los estados es distinto que hablar de las fisuras "verticales" en el interior del SNTE entre secciones y el CEN del SNTE.

Con el nuevo programa, los técnicos pueden controlar desde la Delegación las nuevas necesidades de personal de las escuelas, pero no pueden cambiar las asignaciones anteriores ni asegurar una distribución del personal de acuerdo con la asignación, ni parar la movilidad ni los cambios del personal de una escuela o zona a otras.

Con las delegaciones se ha podido canalizar hacia arriba información requerida en la programación de los recursos, pero no ha sido posible articular las líneas de autoridad del secretario con el personal docente en las escuelas. Es decir, las directivas de arriba hacia abajo no son totalmente competentes, porque este personal docente sigue reportando y respondiendo a las autoridades tradicionales, quienes a su vez tienden a ser más leales al sindicato que a la SEP. La Delegación se vuelve un instrumento ineficaz para modernizar la administración de las escuelas así como para racionalizar completamente los recursos destinados a ellas. Así, la Delegación contribuye a reproducir el proyecto conservador y mantener las pugnas que sostienen la definición de fondo del proyecto reformista: cambiar para no cambiar.

Las contraposiciones no resueltas entre reformistas y conservadores se mantienen porque los conflictos políticos, que son los que desestabilizan los "acuerdos" y las "buenas relaciones", se resuelven en última instancia al nivel central. Esta resolución depende a su vez del juego de fuerzas en torno al presidente. Pero es el mismo patrón de cambio administrativo el que reproduce este estado de cosas, ya que, en definitiva, la desconcentración sólo permite delegar facultades dentro de un mismo organismo jurídico, en este caso el gobierno federal. No hay, entonces, igual peso político entre el secretario general del SNTE y un delegado de la SEP (como podría haber con un gobernador). De aquí que un delegado tiene límites estructurales al ejercicio de su poder.

En suma, en esta coyuntura salen a relucir los límites de la autorreforma del Estado: los proyectos conservador y reformista se estorban a la vez que se apoyan mutuamente. La descentralización aparece como el instrumento del grupo reformista para romper el estancamiento: el gobernador entra al escenario como el gran negociador político. Sin embargo, también "entran" nuevos mecanismos para proteger el proyecto reformista de una transfiguración por este centro tradicional de poder estatal. A continuación se analizan algunos de estos mecanismos para mostrar los intentos reformistas de superar los límites y resolver las contradicciones que la coyuntura implica.

#### NUEVAS ESTRATEGIAS Y REFORMULACIONES DEL PROYECTO REFORMISTA

Antes de la desconcentración de 1978 fue notable la poca relación entre las actividades de los nuevos técnicos en la Subsecretaría de Pla-

neación Educativa y las del personal administrativo y docente. La desconcentración misma y los cambios en la planeación y programación de los recursos establecieron una infraestructura a la cual se buscó articular estos dos conjuntos de prácticas. Las primeras actividades reformistas enfocadas a conseguir información sobre el servicio educativo implicaron buscar la integración de supervisores y directores a la Delegación, ya que ellos eran los únicos en contacto con los maestros y, por tanto, tenían conocimiento de lo que pasaba en las escuelas. Pero ante las dificultades de efectuar cambios fundamentales en el nivel operativo de la burocracia, esta estrategia *inclusiva* del personal docente parece haberse redefinido ahora como una estrategia *exclusiva* de este grupo en las tareas de la Delegación.

En el nivel central se modificaron recientemente algunas de las normas para la operación de los DSR. Ya no se recomienda la insistencia de integrar la Dirección Federal (y por tanto de los supervisores) a los DSR, mientras que se destaca consolidar los vínculos entre los departamentos de planeación y de servicios administrativos en los DSR, y entre éstos y las subdirecciones correspondientes en la Delegación (Dirección General de Organización y Métodos, SEP, 1983). Se trabaja con los más dispuestos a colaborar, involucrando al personal del grupo conservador solamente *a posteriori* de la organización de las actividades técnico-administrativas y en la medida posible. Pero si en el funcionamiento de la Delegación se ha podido ir prescindiendo de estos actores, es por la existencia de otros mecanismos. Estos mecanismos no fueron planteados en un principio como parte integral del programa de desconcentración. No son facultades delegadas desde arriba; más bien surgieron de intentos por buscar alternativas a las funciones exigidas por la desconcentración, bloqueadas por las prácticas tradicionales en el nivel operativo de la SEP.

Un análisis somero de los estudios y proyectos de investigación generados en el interior de la SEP por el grupo reformista durante el gobierno pasado, revela que estos estudios tuvieron como objeto precisamente el ámbito del aparato sujeto todavía a la red de control del grupo conservador. Se ha venido experimentando con formas de involucramiento de la comunidad en la educación, de arraigo del maestro rural, de mejora del sistema de supervisión escolar y con programas para "elevar la calidad de la educación".<sup>9</sup> Estos proyectos se constituyeron en generadores de ideas acerca de nuevas estrategias para llegar al maestro o a la comunidad debido a una serie de características especiales que los liberaron de algunos de los efectos nocivos de la burocracia. Su diseño e implantación fueron llevados a cabo por equipos pequeños en el centro, apoyados por el secretario, que mantuvieron una relación directa con los encargados de la

<sup>9</sup> La mayor parte de estos estudios fueron diseñados dentro del programa Primaria para Todos los Niños, del Consejo Nacional Técnico de la Educación y de la Subsecretaría de Planeación Educativa. Véase la revista *Educación* del CNTE; SEP, 1982a; Centro de Estudios Educativos, 1982.



operación de los proyectos en los estados. A estos proyectos se les apoyó también con sistemas especiales de financiamiento y evaluación. Esta flexibilidad promovió que en los estados se dieran procesos de experimentación y aprendizaje apropiados a las situaciones particulares. En la SEP central, algunas de las innovaciones fueron sistematizadas e incorporadas a programas institucionales más amplios.

El proyecto "Comités Municipales de la Educación" (CME) es uno de estos casos. Se reseña aquí para ejemplificar el tipo de mecanismos indirectos que tienden a restar importancia al personal docente-administrativo. Este proyecto es interesante no sólo porque ya existen Comités en todos los estados (después de una etapa piloto), sino sobre todo porque se contempla su integración con la organización estatal a establecerse con la descentralización. De realizarse, los Comités serán una pieza clave de la descentralización al nivel municipal.

"Comités Municipales de la Educación" fue sólo uno de varios proyectos que se diseñaron en el interior del programa "Primaria para Todos los Niños" con el fin de ajustar la oferta de educación primaria a la demanda. Originalmente se asignaron a los CME cuatro funciones: 1) detectar las necesidades educativas; 2) vigilar el apoyo administrativo-material del funcionamiento del servicio educativo; 3) exigir el cumplimiento del personal docente, y 4) incentivar al maestro. El propósito del proyecto es tener en cada municipio un comité integrado por el presidente municipal (como presidente), un supervisor de zona (federal y estatal), un representante sindical (federal y estatal) y representantes de agencias municipales y de los padres de familia. Para las inscripciones que se realizan en febrero, el Comité identifica las necesidades (de recursos según la población estudiantil), las comunica a la Delegación, y participa en la negociación anterior a la firma de un convenio con la SEP, el gobierno estatal, el Patronato de Fomento Educativo del Estado (del CONAFE) y los secretarios generales de las secciones sindicales.<sup>10</sup>

El equipo central del proyecto coordina la aplicación del modelo normativo de los CME realizada por las delegaciones; éstas sirven de unidades de enlace entre los diseñadores y los municipios y se encargan de la gestión de la formación del Comité, de la capacitación de los participantes y de la asesoría a las actividades. El ajuste del diseño normativo a las condiciones de los estados depende de la disposición de los involucrados para participar, lo que a su vez depende del estado de las relaciones entre los involucrados y el personal de la Delegación. Desde la Delegación se

<sup>10</sup> Al inicio del año escolar, el Comité debe dar la bienvenida al maestro e informar a la Delegación de los recursos materiales faltantes. En el transcurso del año, se realizan tareas para vigilar la asistencia de alumnos y maestros y cuidar los servicios otorgados por la SEP, tales como las becas escolares y de transporte. También se aplican censos en las comunidades para identificar niños sin escuela (Delegación de Nuevo León, SEP, 1983a).

realiza toda una labor de convencimiento hacia los que presentan objeciones. Esta labor se dirige: al gobernador si se trata de los presidentes municipales; al director federal si son los supervisores; a las autoridades del sistema educativo estatal si es el personal docente estatal y al sindicato si son los representantes sindicales. Por ejemplo, en los estados donde la relación entre el director federal y el delegado es conflictiva, difícilmente puede avanzar el proyecto, a menos que se tenga el apoyo explícito del gobernador. Al comienzo del proyecto en 1980, algunos gobernadores rehusaron colaborar; temían consecuencias negativas al dar más autoridad a los presidentes municipales. En esos casos, en la Delegación se suspendió el trabajo hasta que se dieran condiciones más propicias. Con cada cambio de delegado (que en algunos estados ha sido frecuente), también varía el apoyo al proyecto. La estabilidad sociopolítica no sólo depende de que la comunidad no se "levante" demasiado, sino también de que sus exigencias a las autoridades no "cuestionen" directamente a los supervisores y a los maestros y, por tanto, no involucren al sindicato. Es debido a circunstancias como éstas que el avance y aprovechamiento de los CME por las delegaciones varía mucho, tanto de estado a estado como de municipio a municipio.

Para evaluar los grados y tipos de participación logrados a través de los CME haría falta realizar un estudio con ese objetivo. Aquí sólo se quiere ofrecer una interpretación de algunas de las implicaciones del modelo de los CME para el nivel operativo de la SEP. Son estas implicaciones las que iluminan los esfuerzos reformistas por redefinir su proyecto.

Primero, los CME canalizan las peticiones de la comunidad hacia formas institucionales de resolución. Con esto se busca evitar (o por lo menos reducir) las movilizaciones y tomas de escuelas y oficinas, medidas frecuentemente utilizadas para presionar a las autoridades. Asimismo, la SEP tiene con los Comités una forma institucional de concertar la colaboración de las comunidades en los gastos de las escuelas. (Estos gastos, que tradicionalmente han sido para el mantenimiento material de las escuelas, podrían expandirse a otras áreas.) Lo anterior no significa que la Delegación responda favorablemente a todas las peticiones formales del CME. Simplemente se amplía el acceso de la Delegación a fuentes de información sobre el comportamiento de las fuerzas al nivel de los municipios. Además, los efectos de las relaciones interpersonales entre técnicos y funcionarios de la SEP, y participantes en los CME, enriquecen la apreciación que alimenta la mediación que la Delegación ejerce ante los conflictos potenciales y reales.

Segundo, la capacitación que se da a los participantes de los CME en el llenado de formularios los familiariza en los procedimientos administrativos y criterios centrales (nacionales) de costos y eficiencia, así como en el manejo "correcto" de la relación autoridad gubernamental-comunidad. Desde el punto de vista de los planes para el fortalecimiento del municipio

y dentro del planteamiento de la descentralización, los CME parecen inaugurar la participación de los agentes municipales en la operación del servicio educativo. Es notable que los CME deban detectar las necesidades presupuestales, lo cual también se asignó como papel a las delegaciones de reciente creación.

Tercero, ante el problema siempre vigente para la SEP de falta de veracidad de la información con la que se programan las necesidades presupuestales, la confrontación de las peticiones formales de los CME con la información entregada por los supervisores y directores, enriquece los datos recopilados por los técnicos a través del proyecto de microplaneación.<sup>11</sup> Así, éstos afinan sus argumentos para negociar en la petición de recursos. De esta manera se racionalizan los nuevos insumos —incluyendo al personal docente— asignados a las escuelas. Aunque en la mayoría de los estados todavía no se puede confiar en la información captada por los CME, llegar a ellos implicaría la posibilidad de quitar a los supervisores la exclusividad de esta tarea.

Cuarto, los Comités representan la única instancia donde hay una integración de los sistemas federal y estatal. En los estados con los dos tipos de control, se intenta hacer llegar a todas las escuelas las alternativas escolares ofrecidas por la SEP, tales como albergues, compensaciones comunitarias, becas y premiaciones a maestros, escuelas y comunidades (Delegación de Nuevo León, SEP, 1983). Se busca cuidar también los favoritismos del presidente municipal hacia uno u otro sistema. Los CME sirven de canales de enlace con la Delegación respecto a las acciones del sistema estatal. Esta información normalmente no se captaría si no estuviera bien coordinada la Delegación con la administración estatal.

Quinto, no menos importantes son las implicaciones para la relación del maestro con la comunidad. El hecho de que el CME tenga como tarea reportar cualquier “desviación” en el manejo del servicio y que explícitamente se le diga a la comunidad que exija al maestro el cumplimiento de sus tareas educativas, implica imponer a éste más controles que lo empujen a atender su relación con la comunidad y con los padres de familia. A este

<sup>11</sup> El proyecto de “Microplaneación” (coordinado por la Dirección General de Planeación) fue uno de los primeros proyectos reformistas experimentados en las delegaciones. Junto con el proyecto de “Zonas Críticas” (después llamado “Municipios Críticos”) se promovió en un principio que los técnicos salieran a recopilar datos de “primera mano”, y así conocieran el estado. El proyecto de Microplaneación plantea una metodología para hacer análisis estadístico, computarizando los datos con base en cuatro variables: matrícula, docentes, costos e inmuebles para todos los niveles educativos de cada “microrregión” o “unidad de estadística y estudio” (Dirección General de Planeación, 1982). La SEP publica los resultados para cada estado bajo el título “Microplaneación de... (nombre del estado)”. La metodología es una adaptación de la técnica del “mapa escolar” promovida por el Instituto Internacional de Planeación Educativa (IIEP) de la UNESCO y utilizada en otros países latinoamericanos (OEA, 1981).

respecto, el Comité reafirma la autoridad del presidente municipal ante los maestros y otros miembros de la comunidad, dándole la oportunidad de “beneficiar” a las comunidades institucionalmente (en conjunto con la SEP). Asimismo, el papel del supervisor como autoridad educativa única, se abre a la competencia.

Por último, mediante la legitimación del papel de los CME como vigilantes (sobre todo de los maestros) e informantes de los insumos requeridos para el servicio de la educación, participan dentro de un esquema administrativo; no inciden en lo propiamente pedagógico-educativo. Al formalizar un papel tal, los CME se presentan como una alternativa al sistema de supervisión, entendido como control del maestro, pero no con un significado (históricamente relegado) de asesoría pedagógica.

Todo lo elaborado anteriormente parece indicar la apertura de la tradicional jerarquía supervisor-director-maestro a múltiples influencias. Las relaciones que cada agente educativo (de todos modos) establecía con personas de sectores no educativos, ahora se intentan formalizar e institucionalizar, bajo criterios administrativos verticalmente articulados. El contenido tecnocrático del proyecto aparece tanto al utilizar la información provista por los Comités en niveles jerárquicos superiores, como en la determinación de su incidencia según los requisitos de capacidad provenientes de la planeación y programación central. De esta manera, con los CME se está generando un mecanismo de bajo nivel, cercano a las escuelas, en donde en principio cada participante se compromete con las acciones de los demás y en donde las acciones tienden a hacerse consensualmente. Se destaca que en las circunstancias de la SEP, el “administrar” de esta forma sólo es posible cuando los grupos están “debidamente” vinculados a niveles superiores y a procesos estructurados del quehacer estatal, como es el caso del proceso de asignación de recursos.

Puede ser que con estos cambios algunos supervisores individuales logren salvar su papel de autoridad sin pérdida de poder real. Pero en términos del papel institucional del supervisor, su aislamiento de las oficinas regionales de la Delegación por una parte, y por otra, su sometimiento a procesos de consenso con otros actores anteriormente sin injerencia formal en su “territorio”, implican una tendencia a hacer relativa su participación e importancia, tanto en la SEP como frente al maestro.

Los esfuerzos por afectar la base del poder conservador sugieren la continuación de la búsqueda por construir la hegemonía del proyecto reformista en los bajos niveles de la SEP. Los límites se intentan superar con la creación de niveles jerárquicos paralelos a los tradicionales y con la institución en ellos de procesos y mecanismos tecnocráticos que articulan los niveles gubernamentales al nuevo proceso de asignación de recursos.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Un análisis preliminar de la política de descentralización sugiere que habría que ubicar los COPLADES dentro de esta estrategia general. Los COPLADES (Comités

Esta estrategia es esencialmente la misma que se siguió para la creación de las delegaciones. Sin embargo, ante el agotamiento de las reestructuraciones internas a la SEP y con el proyecto reformista sólo parcialmente materializado en algunos ámbitos institucionales, se ha venido buscando involucrar a personas (usualmente sin injerencia formal en la SEP) en los programas y actividades definidos por el grupo reformista desde el nivel central. En este sentido, el proyecto reformista no cambia sustancialmente de contenido; sólo la forma de promoverlo parece haberse modificado. La experiencia acumulada hasta la fecha confirma simplemente que la dirección ofrecida por el proyecto reformista no es ni puede ser asumida plenamente por el grupo conservador, o sólo es asumida en la medida en que el grupo conservador pueda mantener su acceso a los puestos en la burocracia. Como se ha mencionado, esta alianza condicionada no ha resultado en una fusión o síntesis de los dos proyectos. Las facciones en el interior del grupo reformista no conformes con los "logros" del proyecto obtenidos bajo el patrón de desconcentración, pugnan por fortalecer a otros grupos y crear nuevos centros de poder que exigirán otro tipo de compromisos y acciones del personal docente.

Esta redefinición (de forma) del proyecto de cambio dominante en la SEP no es la única posibilidad de resolver las contradicciones y los límites manifiestos en la coyuntura actual. El proyecto radical, de fortalecerse y definirse con más claridad, podría exigir modificaciones sustanciales (en contenido) al proyecto reformista.

de Planeación para el Desarrollo Estatal) serían los "CME" del nivel estatal. El COPLADES reúne a representantes de todos los sectores gubernamentales en el estado para hacer los planes sectoriales y un "Plan Estatal de Desarrollo", y para buscar su adecuación al "Plan Nacional de Desarrollo". Todas las acciones del gobierno estatal y federal en los estados son vinculadas al "Sistema Nacional de Planeación" que constituye el gran esquema integrador de los tres niveles de gobierno. Esto se realiza a través de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) y de los "Programas Operativos Anuales" (POAs), que son los mecanismos jurídico y operativo de transferencia de recursos, respectivamente. (SPP, 1983; Presidencia de la República, febrero de 1983.) Es así como, aun cuando el COPLADES es un organismo estatal, se construyen mecanismos concretos que seguirán manteniendo las decisiones sobre la asignación de recursos en el nivel central (con el sistema de "presupuestación por programas"), mientras se le da al gobierno estatal un papel operativo a través del COPLADE, hasta cierto punto análogo al de las delegaciones de la SEP. Los gobiernos estatales formularán su anteproyecto presupuestal y ejercerán el gasto, pero los programas y acciones a realizar tendrán que definirse junto con representantes federales y ser aprobados por el poder central federal. En este sentido, en vez de "descentralización", sería más realista —por lo menos en el corto o mediano plazo— hablar de una desconcentración del gasto federal. Es de esperarse que la "descentralización educativa" obedezca a esta forma general.

## UNA DEFINICIÓN ALTERNATIVA DEL PROYECTO DE CAMBIO DE LA SEP

En Chiapas y Oaxaca solamente, los maestros disidentes —pertenecientes a la CNTE— son hegemónicos en las secciones sindicales (la VII y XXII, respectivamente). Más de cuatro años de un movimiento de masas y de lucha política han llevado a los maestros a rechazar a los líderes vanguardistas y a elegir democráticamente a sus propios líderes. Mientras en otros estados la disidencia todavía agrupa fuerzas en una lucha intrasindical, en Chiapas y Oaxaca el control de la sección sindical, apoyado por la mayoría de los maestros, produjo un “nuevo sindicalismo” que ha repercutido en el desenvolvimiento de la desconcentración.

Los logros de la sección VII del SNTE en Chiapas ilustran el contenido del proyecto radical frente a las reformas del aparato burocrático de la SEP.<sup>13</sup> El logro central ha sido la gestación de una nueva organización político-sindical ante la necesidad (planteada por el mismo movimiento) de que la base —el conjunto de maestros en servicio— sea la que decida las acciones sindicales. Para esto, la organización tradicional del SNTE resultó inadecuada; se crearon otras instancias no estatutarias, vinculadas tanto a las delegaciones como a la sección sindical (estatutarias). Ahora existen Coordinaciones Regionales como instancias entre el Comité Seccional y el Comité Delegacional, y una Asamblea Estatal con representantes de los Comités Delegacionales y de la base de maestros en servicio. Las propuestas y los planteamientos surgidos de la Asamblea Estatal o del Comité Seccional se comunican a las Coordinaciones Regionales que tienen representantes de los centros de trabajo. Ahí se discuten y cada representante los lleva a su centro de trabajo, donde se vuelven a discutir con los maestros. Las nuevas propuestas y opiniones se llevan a la Asamblea Delegacional y de ahí a la Asamblea Estatal. Los órganos de decisión (por mayoría) son los centros de trabajo (o las reuniones regionales de representantes de los centros de trabajo) y la Asamblea Estatal. En los Comités Delegacionales y en las Coordinaciones Regionales se recopila el consenso de las delegaciones (la zona escolar) y de la región, respectivamente, y se negocia con las autoridades de la SEP. Tanto estos Comités como las Coordinaciones sirven de canales de comunicación interna del sindicato. Las Coordinaciones Regionales, al corresponder al nivel de los DSR, pueden resolver muchos de los problemas de pagos y de trámites operados por éstos sin injerencia de niveles superiores. Cuando hay quejas de un maestro referente a un supervisor que no cumple con sus funciones, el Comité Delegacional de la zona escolar correspondiente se encarga de hablar con ese

<sup>13</sup> Al enfocar sobre los avances del movimiento trasladados a la organización sindical al término del año escolar 1982-1983 y sobre sus implicaciones para la SEP, se tiene que pasar por alto el proceso tan difícil que llevó a ello, tanto en el interior del SNTE como con la SEP. (Véase, Peláez, 1980; Hernández, 1981, y Fuentes, 1983.)

supervisor, y si la situación no mejora, el problema se turna a la siguiente instancia hasta que se resuelva.

De esta manera se han ido promoviendo en el interior de la sección procesos *descentralizados*, cuyo fin es la resolución de problemas por los agentes directamente involucrados y en las instancias más cercanas a su aparición. Así, no sólo se renuevan continuamente los vínculos con los maestros de la base, sino que también se promueve la formación de muchos líderes y se evita que el secretario general ejerza un poder concentrado a través de la concesión de favores. Una presencia sindical activa en las regiones y microrregiones correspondientes a las oficinas de la SEP, permite a la sección obtener información acerca de las actividades y cambios en ésta, incidir en la identificación y resolución de los problemas, y familiarizarse con los funcionarios de la SEP y sus ámbitos de competencia.

Es significativo que gran parte de la lucha político-sindical en Chiapas se haya enfocado a terminar las prácticas corruptas que dejan al maestro sin control sobre su carrera profesional. Un logro importante del movimiento es la exigencia a directores y supervisores a cumplir debidamente sus funciones. La base de maestros en servicio ya no permite que un supervisor aplique el reglamento escalafonario a su antojo, desatienda las peticiones justas del maestro o exija dinero a cambio de un permiso. Esto implica la formalización de los procesos internos de la sección para manejar los diversos conflictos entre el personal docente, con base en procedimientos y normas que son discutidos y aprobados por todos. (Cualquier queja al sindicato o a la Delegación tiene que ser documentada de tal manera que sea comprobable.)

La incidencia de la sección VII en la gestión de los cambios de escuela y de zona ha promovido que éstos se hagan de manera más justa para la mayoría de los maestros. Con la SEP se negocian las normas para las propuestas de cambios y para la distribución de las plazas, y se exige una operación eficaz de la comisión mixta estatal (que en muchos estados es de "papel"). Por ejemplo, en vez de que un supervisor decida por sí solo un interinato de tres meses en el nivel de zona, o que el director federal controle los ascensos, ahora la comisión mixta los define con base en criterios negociados entre la sección sindical y la SEP. En el año escolar de 1982-1983, la base de maestros discutió y aprobó una propuesta de la SEP para crear nuevas zonas escolares y se negociaron los papeles de cada parte en la implantación del proyecto. Esto implicó crear 30 zonas escolares nuevas y, por tanto, un número igual de nuevos supervisores. Para la selección de los supervisores, la base discutió los criterios de ascenso que después fueron negociados con la SEP. Para asegurar que las propuestas de nombramiento surgieran de la base, cada candidato por ascender requirió de un documento escrito firmado por los maestros de la zona. Después de hacer la suma de los puntajes escalafonarios (aplicación de los criterios) y de la publicación y distribución de los resultados a la base, en reunión abierta

con todos los candidatos y con la presencia de la SEP, se llevó a cabo la reasignación de supervisores a las zonas.

Merece destacarse el contraste de este procedimiento con el manejo tradicional basado en decisiones tomadas a espaldas del conjunto de maestros. El efecto de la exigencia de la base no puede ser otro que el de forzar a que los directores y supervisores respondan a los maestros. Los que rehúsan hacerlo "se van a la banca" o son comisionados a la Delegación o a otros estados. Cabe mencionar que el sindicato es renuente a defender a los maestros incumplidos en su tarea de educar. Hay un reconocimiento de que son los maestros y los padres de familia los que se benefician con fortalecer a las autoridades educativas y con mejorar la eficiencia administrativa. Por esto se denuncia la corrupción y se acentúa la vigilancia sindical de las irregularidades en la operación del servicio y en el manejo de los trámites que se hacen desde la Delegación.

Para la SEP, una de las principales implicaciones del movimiento magisterial fue la consolidación tardía de la Delegación en Chiapas. Por ejemplo, aún en 1983, el rezago en los pagos seguía siendo un problema importante, cuando en otras delegaciones ya había sido resuelto. El retraso en la consolidación de la Delegación de Chiapas se debió a los seis cambios de delegado y a las interrupciones en las labores provocadas por las movilizaciones, paros y tomas de las oficinas. Los delegados fueron fracasando uno tras otro en estabilizar la situación, algunos porque fallaron sus estrategias, otros porque no quisieron arriesgar su carrera política, y otros más porque, contrariamente a las expectativas, "cedieron" a las exigencias de los maestros. En todo esto, más que incompetencia, hubo renuencia por parte de la SEP a aceptar las condiciones exigidas por el movimiento. Hay que recordar que una Delegación que no funciona, ni en el servicio al maestro, ni en las tareas exigidas por el centro, facilita el rompimiento del control central y posibilita una autonomía de la Delegación con respecto al proyecto reformista. Pero el costo político para las autoridades centrales de la SEP, de una Delegación "a la deriva", puede llegar en un momento dado a ser demasiado alto. La fuerza de un movimiento de masas del tipo del de Chiapas, radica precisamente en su capacidad de exigir a la SEP cambiar sustancialmente las estrategias para el tratamiento de los problemas.

Ya que una ruptura en las relaciones entre el sindicato y la Delegación lleva a la agudización del conflicto y a mayores niveles de movilización de la base magisterial, no queda otra salida a la SEP que la de buscar los elementos con los cuales abrir el diálogo, renovar la confianza y reestablecer negociaciones. Debido precisamente a que detrás de esta relación sindicato-Delegación está el conjunto de maestros levantados, el reparto de los puestos no satisface a la base, negando en principio que las relaciones interpersonales entre líderes y autoridades definan las soluciones. En el "nuevo sindicalismo", no interesa pelear por los puestos en sí, sino exigir



eficiencia y tener participación en la definición de las normas y criterios que rigen las prácticas de todo el personal de la Secretaría. Los sindicalistas requieren ver acciones concretas que no contradigan los principios mismos del movimiento; esto es, medidas que favorezcan la paulatina democratización de todas las estructuras (administrativas y sindicales) que envuelven al maestro. De aquí que una nueva estrategia de “renovación moral” ha surgido recientemente en la Delegación en Chiapas, rebasando así lo que algunos llamarían lo puramente demagógico del discurso del presidente De la Madrid.

Aun cuando en el sexenio pasado desde la SEP-central se llevaron a cabo acciones para corregir la aplicación de la normatividad de la desconcentración (intentos tanto por ajustar el funcionamiento de la Delegación a los manuales de operación, corrigiendo las líneas de autoridad y los flujos de información como por adecuar perfiles de puesto y personal), con el cambio de gobierno adquirió fuerza en el interior del Estado y de la SEP un conjunto de prácticas que se agregan a las anteriores y que intentan enderezar legal y jurídicamente el funcionamiento de todas las áreas de la SEP. Medidas como la creación de la Secretaría de Contraloría a fines de 1982 permiten a este grupo respaldar las acciones que intentan acabar con las recomendaciones, los comisionados, los favores y los regalos. Esto no significa que estas prácticas se acaben, sino que en las situaciones (como la de Chiapas) donde el juego de fuerzas exige una estrategia de “renovación moral”, esa serie de medidas posibilitan puntos de coincidencia entre el grupo reformista y el radical. Por ejemplo, se coincide en medidas que agilizan los trámites al maestro (la eficiencia administrativa), en aquellas tendientes a terminar con la respuesta de la SEP a presiones individuales (favoritismo) para en su lugar reafirmar canales y formas institucionales ya negociados. También se coincide en medidas que canalizan los malos manejos financieros a Auditoría y a Contraloría y, en general, en cualquier medida que debilite en el estado la fuerza de los líderes sindicales no simpatizantes con el movimiento (con la reserva de que las acciones de la Delegación no generen protestas por el CEN del SNTE).

Detrás de estas acciones parece haber una ideología del “constitucionalismo”. Si en parte el (re)surgimiento de una facción de políticos “constitucionalistas” en la SEP puede atribuirse a la trayectoria del secretario Reyes Heróles, por lo menos indirectamente se debe al mismo movimiento magisterial. Al tomar la facción constitucionalista una posición crítica ante la inexperiencia de los tecnócratas en el manejo político, en la SEP se revelan tensiones en el interior del proyecto reformista entre esta facción y la tecnócrata. La distinción clave entre las dos facciones parece ser la siguiente. Los constitucionalistas plantean que la mejor forma de reconstruir la legitimidad del Estado (y por tanto la hegemonía de la clase dominante), es a través de la articulación de los intereses de las clases dominadas a las formas institucionales del Estado, mientras que los tecnócratas tien-

den a creer en el valor de sus instrumentos de planeación como capaces por sí solos de reorganizar el sistema de dominación "desde arriba". La fuerza actual del movimiento magisterial en el nivel nacional sugiere que, sin apoyarse en otros elementos, esta creencia no podrá seguir sosteniendo al proyecto reformista como dominante.

Sin embargo, un antagonismo fundamental entre el proyecto reformista y el radical es motivo de unión de estas dos facciones y, por tanto, de adhesión de los constitucionalistas al proyecto reformista. El antagonismo existe porque el proyecto reformista plantea que el poder sindical no rebase lo propiamente laboral, mientras que el radical plantea que el poder sindical se construya sobre una concepción integral del trabajo del maestro. Esto es, que además de la defensa salarial, el maestro debe participar tanto en la administración del servicio educativo como en la definición de los planes de estudio y otros elementos pedagógicos. Ya se ha mencionado que la incorporación al proyecto reformista de algunas de las reivindicaciones legítimas del magisterio se encuentra mediatizada por una racionalidad eficientista y tecnocrática que tiende a someter la relación laboral a procedimientos administrativos en donde la intervención sindical es muy débil. Al agrupar fuerzas para contrarrestar esta tendencia, el proyecto radical se define en oposición al proyecto reformista.

En un nivel más profundo, sin embargo, esta oposición es la que permite afirmar que sólo un movimiento de masas y la organización sindical resultante pueden darle al proyecto reformista un nuevo contenido.

En primer lugar, el proyecto radical ha podido modificar las actividades de los directores y supervisores "desde abajo", en contraste con los intentos (fracasados) de los reformistas "desde arriba". En Chiapas, son los maestros y no las autoridades los que exigen un cumplimiento de las actividades administrativas y escalafonarias de este personal. Las buenas relaciones entre la SEP y la sección sindical no se sustentan sobre el intercambio de puestos y la "autocensura" de cada grupo frente al ámbito del otro, sino sobre negociaciones para reconstruir las relaciones entre maestro, director y supervisor. Por tanto, el proyecto radical propone rescatar el papel de legítima autoridad educativa para el personal docente. Es demasiado pronto para saber por dónde iría esta reconstrucción del sistema de supervisión en cuanto a asesoría pedagógica. No obstante, con la aplicación más objetiva y democrática de los criterios de promoción, el papel del maestro en la conducción de su propio desarrollo profesional se fortalece, a la vez que se abren los canales de movilidad a más maestros.

En segundo lugar, el proyecto radical exige a la SEP una estrategia política que la conduzca al cuestionamiento de su renovación hasta ahora basada simplemente en las bondades de la planificación racionalista. Chiapas revela la posibilidad objetiva de que una organización descentralizada sindical se constituya en fuerza que exija al Estado renovar su definición histórica de vínculo con las mayorías. Esto es porque las negociaciones del

sindicato con la SEP están apoyadas en la base magisterial, que forzosamente imprime un sentido "de masas" a las acciones estatales. La gestión de los trámites administrativos a través de la nueva organización sindical implica una relación directa SEP-sindicato, mediatizada por los órganos de decisión y consulta colectivos del magisterio y no sólo por una racionalidad eficientista intraburocrática. De esta manera, el maestro tiene mecanismos aprobados por la mayoría, que no sólo exigen una mejor gestión de sus trámites, sino que también aseguran una incidencia en la definición misma de los procedimientos administrativos. Un control político-sindical autogestionario de la base se constituye como una medida de protección ante la tendencia de la SEP a determinar *a priori* los ámbitos de incidencia de los participantes en sus programas.

Es factible que en un futuro cercano los conflictos más agudos sean aquellos definidos por el choque entre las acciones del nuevo sindicalismo por operacionalizar la concepción integral del trabajo del maestro y las acciones reformistas (¿y conservadoras?) por restringir el sindicato al gremialismo. De aquí que se vuelve fundamental el que éste fortalezca sus órganos de consulta y decisión en las instancias más cercanas a la base, pero no sólo en función de la sección sindical, sino también en función de la incorporación de los padres de familia y de otras organizaciones comunitarias. Apenas se empieza a cuestionar algunas de las actividades escolares y a discutir en la base lo que podría ser un proyecto académico. Solamente con la ampliación de la organización y del proyecto más allá de las necesidades del magisterio se podrá llegar a cambiar todo lo que hasta ahora no se ha hecho: el reglamento escalafonario, la jerarquización del gremio magisterial, la práctica pedagógica del maestro y las formas de integración del maestro a las comunidades. Sólo a través de formas propias de organización los maestros y las comunidades podrán evitar que el movimiento se estanque en el reivindicacionismo y se haga funcional al tipo de cambios que promueve el reformismo.

## CONCLUSIONES

En estas páginas se ha argumentado que un proyecto como el radical es el que se requiere para hacer que el Estado recupere su contenido social de compromiso con las mayorías. No ha sido la intención evaluar aquí la factibilidad de que esto ocurra, sino más bien señalar la lucha en la definición de un cambio en la SEP. Los intentos del grupo reformista por superar los límites de su propia estrategia y el surgimiento de un proyecto radical apuntan a que esta lucha sea no sólo por construir una nueva alianza en las alturas de la burocracia política y sindical. Las reestructuraciones en y entre estas dos burocracias suceden en todos los ám-

bitos de sus jerarquías, por lo que la lucha también es por definir nuevas formas de llevar a cabo el quehacer estatal en el campo de la educación.

No obstante que, en general, la actual coyuntura burocrático-política de la SEP implica seguir sosteniendo al proyecto conservador, los gérmenes de las alternativas para salir de esa coyuntura —que como tales implican la gestión de nuevas formas de operación de la SEP— revelan una tendencia pesada hacia la descomposición de la vieja jerarquía sindical-administrativa. Los mecanismos sindicales que tradicionalmente definían el vínculo del Estado con las masas tienden a ser sustituidos por otros incorporados al funcionamiento administrativo de la institución estatal educativa. El proyecto reformista contribuye a hacer obsoletas las viejas estructuras de control sindical-administrativo al pugnar, tanto por establecer paralelamente a ellas canales y mecanismos técnicos que reducen la “distancia” entre el gobierno y los gobernados, como por mejorar un servicio a los trabajadores que subvierte los motivos tradicionales de intervención sindical. Por su parte, el proyecto radical contribuye a la descomposición de la tradicional relación entre burocracias al pugnar por establecer una organización sindical que en su proceso de gestión erradique directamente las prácticas viciadas del control sindical-administrativo, *sin* perder la incidencia sindical en la formulación del quehacer estatal.

En el primer caso, la formación de comités como los CME que involucran a muchas personas de distintos puestos y capacidades en una dinámica consensual-conflictiva, pero de todos modos colectiva, se acompaña (contradictoriamente) por una lógica de planificación tecnocrática que tiende a jerarquizar las relaciones y a concentrar el conocimiento técnico en manos de unos pocos. En el segundo caso, la gestión de un nuevo sindicalismo apunta a la reivindicación del papel directivo del magisterio en la administración educativa con base en la relación orgánica del maestro con los padres de familia y las comunidades. Si bien la participación ampliada de diversos sectores generada por los Comités permitirá al Estado captar algunas de las necesidades reales de la población para su propia legitimidad, sólo un proyecto radical (más avanzado) puede canalizarlas hacia la construcción de una contrahegemonía.

Finalmente, llama la atención la ausencia de lo propiamente educativo del terreno de los conflictos. Aun cuando cada proyecto tenga una ideología educativa y las acciones se justifiquen en ella, la lucha en el interior de la SEP en torno a la desconcentración no tiene por objeto explícito el contenido educativo que se pretende comunicar en el aula (diseño del currículum) y que de hecho se comunica (interacción maestro-alumno). En el actual momento histórico, este contenido educativo o carece de importancia y entonces una transformación más global de la sociedad no está en juego, o tiene tanta importancia que existen mecanismos estructurales que lo mantienen fuera de la lucha por controlar las fuentes del poder

estatal. De cualquier manera, al fondo de las reestructuraciones burocráticas está la pregunta de quién será el educador de los mexicanos; la respuesta dependerá de quién logre articular sus intereses educativos. Mientras tanto, y parafraseando a Gramsci, la coyuntura actual es una en donde lo viejo no deja de morir, mientras que lo nuevo todavía no nace. Ojalá las fuerzas democráticas sepan reconocer y aprovechar el momento histórico.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Centro de Estudios Educativos: (1982), "Reporte final del proyecto 'La participación de la comunidad en la escuela primaria rural'", México.
- Delegación de Nuevo León, SEP: (1983), "Alternativas de atención que ofrece la Secretaría de Educación Pública para el nivel de educación primaria en el estado de Nuevo León".
- Delegación de Nuevo León, SEP: (1981), "Proyecto Comités Municipales de Educación".
- Dirección General de Organización y Métodos, SEP: (1981), "Avances en el proceso de desconcentración de la SEP", julio.
- Dirección General de Planeación, y Métodos, SEP: (1982), "Estudio para elevar la eficiencia de las Delegaciones".
- Dirección General de Organización y Métodos, SEP: (1983), "Nuevas normas de funcionamiento de los Departamentos de Servicios Regionales".
- Dirección General de Planeación, SEP: (1982), "La Planeación educativa en la SEP".
- Fuentes, Olac: (1979), "Educación pública y sociedad", en *México, hoy*, México, Siglo XXI.
- Fuentes, Olac: (1983), *Educación y política en México*, México, Editorial Nueva Imagen.
- Fuentes, Olac: (1980), "La Universidad Pedagógica Nacional", *Cuadernos Políticos*, México.
- Hernández, Luis: (1981), *Las luchas magisteriales 1979-1981* (documentos 1, 2), México, Editorial Macehual.
- Kovacs, Karen: (1983), "La planeación educativa en México: la Universidad Pedagógica Nacional (UPN)", en *Estudios Sociológicos*, vol. 1, núm. 2, mayo-agosto, pp. 263-292.
- Márquez, Viviane: (1983), "Presentación", en *Estudios Sociológicos*, vol 1, núm. 2, mayo-agosto, pp. 205-210.
- McGinn, Noel, Guillermo Orozco y Susan Street: (1983), *La asignación de recursos económicos en la educación pública en México; un proceso técnico en un contexto político*, México, Fundación Javier Barros Sierra, A.C.

- McGinn, Noel: (1983), "Structural Determinants of Social Change in Latin America", manuscrito inédito.
- Organización de los Estados Americanos: (1981), *La Educación* (Revista Interamericana de Desarrollo Educativo), núm. 87, año xxv.
- Oszlak, Óscar: (1980), "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", en *Estudios CEDES*, núm. 2, Argentina.
- Peláez, Gerardo: (1980), *Insurgencia magisterial*, México, EDISA.
- Presidencia de la República (Coordinación General de Estudios Administrativos), "Marco conceptual y lineamientos generales para la desconcentración administrativa de la administración pública federal", sin fecha.
- Presidencia de la República: (1983), "Convenio Único de Desarrollo que ratifican el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del estado de...", febrero.
- Reglamento Interior de la SEP, *Diario Oficial*, 20 de enero de 1981.
- SEP: (1980), "Manual general de organización de las delegaciones generales", agosto.
- SEP: (1982), "Programa para elevar la calidad de la educación primaria", documento de actualización, México.
- SPP: (1983), *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*.
- Street, Susan: (1983), "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP)", en *Estudios Sociológicos*, vol. 1, núm. 2, mayo-agosto.
- Street, Susan, Celia Pacheco y Guillermo Orozco: (1982), "Prospectiva de una descentralización educativa: pautas para estrategias de organización", reporte preliminar de investigación, México, Fundación Javier Barros Sierra, A. C., julio.

N. DEL E. Cuando se encontraba este número en prensa, la autora de este artículo nos comunicó que el mismo ya había sido publicado en la revista *Perfiles Educativos*, nueva época, núm. 7. Por considerar de interés general su inclusión en la *Revista Mexicana de Sociología*, decidimos publicarlo con esta aclaración.