

*Burocracia y educación: hacia un análisis político de la descentralización administrativa en la Secretaría de Educación Pública (SEP)*¹

Susan Street

INTRODUCCIÓN

Pocos días después de asumir la presidencia el licenciado De la Madrid, “la descentralización de la vida nacional” se convirtió en algo más que una promesa de campaña política al anunciarse la decisión de transferir la responsabilidad jurídica de la educación básica del gobierno federal a los gobiernos estatales. La descentralización ha sido presentada como la respuesta a la ineficiencia administrativa, la oportunidad de hacer responsables a los funcionarios públicos, el medio para un desarrollo nacional equilibrado, la forma más idónea de promover la participación del ciudadano en las políticas gubernamentales y la solución a las necesidades sociales de la población.²

¹ Este artículo es una versión revisada del trabajo presentado en la mesa “Nuevos enfoques para el estudio de la burocracia; perspectivas latinoamericanas” en el Décimo Congreso Mundial de Sociología en agosto de 1982. Agradezco a Celia Pacheco por la estimulante y permanente discusión de las ideas contenidas en este trabajo.

² Ante los intentos fallidos por encauzar el desarrollo y el fracaso de los planes de desarrollo en muchos países del Tercer Mundo, la descentralización administrativa ha sido una de las reformas más comúnmente propuestas para ellos. En este contexto, también se tiende a identificar la descen-

Difícilmente la descentralización puede constituir la panacea aludida. Sin embargo, el hecho de que la Secretaría de Educación Pública (SEP) tenga alrededor de 70% de los empleados federales y de que sea a la vez la Secretaría que más avances haya logrado en la aplicación de la Reforma Administrativa del régimen anterior, exige considerar el tema seriamente a la luz del momento coyuntural del Estado.

La modernización del Estado mexicano ha recibido amplia atención de académicos en la última década. El análisis se ha enfocado particularmente a la crisis de legitimidad del Estado, sobre todo después de los sucesos de 1968, y a las características recientemente adquiridas de la expansión de la intervención estatal en la sociedad en general. Tanto la composición de los grupos que compiten por el poder como sus estrategias para garantizar la legitimidad del Estado han cambiado. Estos cambios se expresan comúnmente como la lucha entre los "políticos" y los "técnicos" o entre los políticos de vieja línea y los nuevos tecnócratas. La distinción comenzó a ser explícita durante el régimen de Luis Echeverría. En el sexenio de José López Portillo se consolidó el grupo modernizante o *reformista*, lo cual se refleja claramente en la designación de Miguel de la Madrid como candidato a la Presidencia y recientemente en la composición del gabinete. Desde la década pasada hasta la fecha, la continuidad ideológica de este grupo reformista se ha basado en la suposición de que el Estado requiere de mayor flexibilidad, eficacia y racionalidad para legitimar su papel de promotor activo del desarrollo económico, social, político y cultural (Fuentes, 1979).

Tomando como ejemplo la Secretaría de Educación Pública, este trabajo pretende mostrar que el proyecto global de modernización del régimen político revela un proceso político en el que la modernización y la desconcentración administrativa se convierten en una estrategia faccional.* Se arguye aquí que la po-

tralización con la participación como medio para lograr mayor flexibilidad y relevancia en la implantación de las políticas de desarrollo. Se destaca, sin embargo, que los reformadores normalmente carecen de información sobre el impacto real de distribuciones particulares de autoridad dentro de situaciones organizativas específicas (Rothenberg, 1980).

* Este trabajo presenta conclusiones de la fase diagnóstica de un proyecto de investigación (Street, *et al.*, 1981), que la autora dirigió de abril, 1981 a julio, 1982 desde la Fundación Javier Barros Sierra, A.C., un centro

lítica de desconcentración originada en la Reforma Administrativa (1976) de López Portillo ha sido la forma principal empleada por el grupo reformista para imponer este proyecto a la SEP y que la dinámica institucional resultante ha fortalecido su posición en relación a otros grupos y facciones dentro del Estado. La desconcentración ha sido una estrategia mediante la cual el grupo reformista ha logrado mantener y aun fortalecer la centralización de la formulación de las políticas educativas, ampliando ámbitos antes cerrados a su influencia y aumentando su control sobre el aparato administrativo de la Secretaría. En general, la estrategia ha tenido como resultado una más eficaz articulación funcional y estructural de las políticas reformistas con el funcionamiento burocrático de la SEP. Con el fin de ilustrar cómo este proyecto se transfiere a los procesos burocráticos de la SEP, se pone énfasis en las modificaciones de las modalidades organizativas y las nuevas condiciones estructurales que pretenden renovar las capacidades reproductoras del Estado.

MARCO ANALÍTICO

La fundamentación teórica de este estudio se encuentra principalmente en los trabajos de Oscar Oszlak (1980). El Estado se concibe como una instancia que articula múltiples procesos sociales, para lo que condensa, refleja y media los conflictos y contradicciones de la sociedad. Dentro de sus funciones generales de reproducción de las condiciones para la producción económica y social, el Estado asume un papel de "administrador social" de aquellas grandes partes de la población que sufren los efectos de la excesiva concentración del ingreso y de niveles bajos de salario (Labra, 1982).

El aparato administrativo del Estado, conformado por una red de instituciones, materializa relaciones sociales estructuradas y articuladas con las de la formación social global. Por tanto, el nivel del funcionamiento burocrático-organizativo de cada insti-

de investigación prospectiva cerrado a fines de julio de 1982. El proyecto fue financiado por la Subsecretaría de Planeación Educativa de la SEP y por el CONACYT. Su objetivo principal fue explorar las posibles consecuencias futuras de la descentralización para el aparato administrativo encargado de la educación primaria y secundaria.

tución estatal se encuentra predeterminado por Estado y sociedad. En cada una de sus instituciones, la actividad esencial del Estado es la formulación e implantación de *políticas públicas*, cuyo contenido se interpreta como directivas organizativas para integrar las acciones institucionales en un *proyecto* político. Este proyecto se conforma por las posiciones diversas y contradictorias tomadas por grupos e individuos con respecto a las necesidades de la sociedad. La interacción de estas fuerzas sociales luchando por materializar sus microproyectos en políticas estatales ocurre en todos los niveles del ámbito institucional y lo somete a tensiones permanentes. Estas tensiones se expresan diferenciadamente según las modalidades organizativas que a veces se vuelven incoherentes, ya que también están sujetas a transformaciones resultantes del proceso histórico de los grupos en conflicto. Es por esto que cada régimen político busca obtener congruencia entre su proyecto político y las modalidades organizativas, a través de estrategias que intentan articular los procesos burocráticos y las interdependencias entre las partes institucionales. Dada la inserción de los actores en procesos políticos que rebasan los de una determinada institución estatal, estas estrategias son políticas (Touraine, 1978). De esta manera, el concepto del ámbito institucional como una "arena de conflictos políticos" (Oszlak, 1980) es aplicado al funcionamiento organizativo de la SEP.

Para propósitos de la investigación original, el funcionamiento organizativo fue concebido según las tres modalidades de interdependencia sugeridas por Oszlak,³ las que se desarrollaron teóricamente en función de la institución educativa del Estado. Esto permitió a los investigadores abordar analíticamente las prácticas organizativas y luego integrar un punto de vista global en torno a la primera modalidad de impartir y acatar directivas de autoridad competente, dado que la descentralización implica una redistribución de autoridad en la jerarquía.

³ "...toda organización compleja se articula a partir de tres modalidades básicas de interacción: 1) aquellas derivadas de la necesidad de procurar y suministrar el flujo de bienes materiales y financieros necesarios para el funcionamiento de cada unidad; 2) aquellas destinadas a producir y recibir información y conocimientos técnicos asociados a la actividad especializada que justifica la existencia de cada unidad; y 3) aquellas dirigidas a impartir y acatar directivas emanadas de autoridad competente con el fin de asegurar el cumplimiento de ciertos objetivos comunes a las partes involucradas" (Oszlak, 1980, p. 24).

EL FUNCIONAMIENTO DE LA SEP
ANTES DE LA DESCONCENTRACIÓN ⁴

Desde los años cuarenta hasta la desconcentración administrativa en 1978, la tendencia dominante en la conformación histórica de los procesos burocráticos de la SEP fue la del creciente poder del personal magisterial sindicalizado en el control de las plazas (asignación, administración y promoción del personal). Este grupo *tradicional* se conformó con personal administrativo, que por sus años en la burocracia tenía un conocimiento profundo de su funcionamiento, y con personal sindical, que controlaba la movilidad interna y las carreras políticas de los maestros y presionaba en los asuntos laborales a través de mecanismos como la negociación del escalafón y los cambios de los maestros. Esto explica el papel del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como mediador de los intereses gremiales del personal docente y administrativo en la resolución de los derechos correspondientes a los trabajadores al servicio del Estado (Greaves, 1980). Como sindicato asociado al Estado, el proyecto del SNTE se basa no sólo en la conducción de estas resoluciones, sino también en el control de determinados puestos del aparato administrativo. Este control ha sido clave tanto para tener acceso a los recursos del Estado como para utilizar a la burocracia como canal de movilidad social para sus miembros.

El control del grupo tradicional se materializó en la jerarquía de autoridad de la Secretaría a través de líneas de autoridad que conectaban a los supervisores de zona con los directores fe-

⁴ El instrumento metodológico principal para obtener la información empírica fue la entrevista abierta, apoyado con el análisis de documentos oficiales. Durante los primeros cuatro meses de 1982 se realizó un total de 80 entrevistas a funcionarios en todos los niveles jerárquicos de la SEP; 35 del centro y 45 de Delegaciones de la SEP en ocho estados. Los entrevistados fueron seleccionados de aquellas áreas centrales directamente involucradas en la definición del proceso de desconcentración, y de las áreas de las delegaciones donde se tenía un punto de vista global de los problemas de implantación en el nivel estatal. Para identificar relaciones significativas entre los niveles jerárquicos, se utilizó en las entrevistas una categoría de "problemas típicos", que corresponde a los asuntos definidos por los actores como los más urgentes de resolución. Posteriormente, se estructuraron los problemas típicos para establecer relaciones entre las prácticas institucionales, las modalidades de interdependencia y los conflictos entre grupos.

derales de Educación Primaria (DFEP) en los estados; a éstos con los directores generales de las modalidades educativas de primaria y secundaria y con el oficial mayor del centro. El control del proceso de asignación de recursos (desde la presupuestación hasta el ejercicio de recursos humanos, financieros y materiales) en la Oficialía Mayor daba a esta unidad el poder real sobre los niveles subordinados ya mencionados.

La distribución de los recursos en las áreas administrativas se basaba en el presupuesto del año anterior más un incremento determinado en parte por la inflación, pero sobre todo por las capacidades personales de negociación y de presión política de cada director general (McGinn, *et al.*, 1980). La concentración de estas funciones en la Oficialía Mayor y la relativa autonomía de los directores generales en la operación del servicio educativo implicaba que la independencia de acciones en el nivel central se reprodujera en múltiples autoridades en las diferentes instancias en el nivel estatal.

A su vez, los últimos 30 años de crecimiento y diversificación acelerados del sistema educativo trajeron consigo la progresiva complejidad del aparato administrativo centralizado del Estado. Esta expansión se reflejó en la duplicación de las plazas de 400 000 a 900 000 entre 1970 y 1980. Esta situación excedió las capacidades resolutorias de la administración central, por lo que se crearon nueve "Unidades de Servicios Descentralizados" en el régimen de Luis Echeverría. Sin embargo, estas unidades funcionaron poco tiempo y sólo como control de recolección de información, ya que no llegaron a manejar ninguna modalidad educativa (Carranza, 1976).

La situación organizativa general se caracterizó por su disfuncionalidad a los esfuerzos del grupo reformista por renovar el aparato administrativo del Estado. Con la inserción de ingenieros y economistas en la SEP, especialmente en la Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa creada en 1971, los "técnicos" diseñaron nuevos proyectos y produjeron información para la política educativa.⁵ Como resultado de las actividades de este

⁵ Ejemplos de estos proyectos son los diseños para la creación de la Universidad Autónoma Metropolitana y para el sistema nacional de educación de adultos y un estudio sobre la descentralización; también, se diseñaron nuevos sistemas de información. Para un análisis detallado de las políticas educativas del régimen de Echeverría, consúltese a Latapi, 1980.

grupo, se hizo explícita una separación entre las actividades burocráticas del personal en torno a la administración y control de las plazas y las de la formulación de las nuevas políticas educativas que reflejaban el proyecto político del grupo reformista. La existencia de líneas desarticuladas de autoridad ocasionaron una desvinculación entre éstas y la figura máxima de autoridad: el secretario.

De esta manera durante el sexenio de 1970 a 1976, la esfera de influencia del grupo reformista quedó reducida a nuevas actividades que tuvieron poco impacto directo sobre los procesos burocráticos dominantes y menos aún sobre las prácticas educativas del magisterio. La relativa desvinculación de las líneas de autoridad con el secretario (y por tanto con el Ejecutivo) implicó que el grupo reformista careciera de una base para asegurar el acatamiento de sus directivas así como para obtener información que le permitiera conocer el estado del servicio educativo. Estos fueron los obstáculos más importantes a sus esfuerzos por racionalizar el crecimiento del sistema educativo, consigna principal del proyecto reformista frente a la problemática educativa.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA SEP

Después de la designación de Fernando Solana como secretario en 1977, básicamente dos cambios organizativos permitieron al grupo reformista empezar a consolidar su control y legitimar su autoridad en la SEP. Primero, la Dirección de Organización y Métodos de la Subsecretaría de Planeación Educativa pasó a depender directamente del secretario, con lo que éste tuvo bajo su control el instrumento con el que se pudo iniciar la regulación jurídica de la SEP. Segundo, la Subdirección de Programación y Presupuestación de la Dirección General de Planeación se constituyó en Dirección General de Programación en la Subsecretaría de Planeación Educativa y adquirió facultades para elaborar e integrar los anteproyectos presupuestales bajo un nuevo sistema de presupuestación por programas normado por la SPP (SEP, 1978).⁶ Estos cambios significaron para el grupo renovador la posibilidad

⁶ El proceso de asignación económica en la SEP fue objeto de una investigación anterior a la que generó este trabajo. Ver McGinn, *et al.*, 1980 y McGinn y Street, 1982.

de vincular teóricamente la planeación con la programación, al estar las dos funciones encargadas a personas del grupo reformista y al debilitar la Oficialía Mayor.

El paso siguiente fue la desconcentración administrativa: se crearon las delegaciones como organismos desconcentrados en los estados (*Diario Oficial*, 22 de marzo de 1978). El concepto básico que rige la política de desconcentración es el de la delegación de autoridad, definida como la extensión de facultades antes manejadas en las oficinas centrales a organismos (o delegaciones) con jurisdicción sobre un territorio definido, en este caso, los estados. Esto significó la creación de un nuevo nivel jerárquico en la SEP. Con la asignación de la representación directa del Secretario a los delegados en los estados, el establecimiento de las delegaciones estatales con carácter jurídico y la división entre funciones operativas y normativas (las primeras asignadas a la delegación y las segundas a los directores generales), se creó una nueva línea de autoridad del secretario hacia el delegado.*

El efecto principal de la extensión de la línea vertical de autoridad fue el de realinear a las autoridades tradicionales. Se promovió una relación de *coordinación* entre los directores generales y los delegados al ejercer éstos facultades para operar el servicio de educación básica, que debía de ser normado por los directores generales. A la vez, se forzó la *subordinación* de los directores federales de Educación Primaria y otras autoridades de los estados al delegado, ya que todos fueron incorporados a la delegación. Aunque la integración a la nueva línea de autoridad de estos actores no ha sido totalmente eficaz, la desconcentración ha servido para impulsar una forma diferente de garantizar el cumplimiento de líneas centrales de autoridad. Además, ha contribuido a debilitar los vínculos entre los directores federales y los directores generales, dando lugar a nuevos conflictos tanto entre el personal sindical y administrativo, como entre este grupo tradicional y el reformista.

La autoridad fue delegada gradualmente; la primera función de las delegaciones fue la operación de las modalidades más

* Dos años más tarde se extendió esta línea de autoridad al crearse oficinas regionales dentro de cada estado. Cada Departamento de Servicios Regionales es encabezado por un jefe que informa directamente al delegado (SEP, 1980).

grandes y más uniformes: preescolar, primaria, secundaria y secundaria técnica. Las facultades adquiridas se refirieron a la programación presupuestal de los insumos al servicio educativo y a la administración de los recursos humanos, materiales y financieros (SEP, 1978). La distinción entre lo operativo y lo normativo justificó la reasignación del personal docente en servicio (y las proporciones correspondientes del presupuesto) de las direcciones generales en el centro a las delegaciones en los estados. Desde un principio, las actividades técnicas básicas de las delegaciones se dirigían hacia la obtención de la información sobre el estado del servicio y sobre la distribución de los recursos.⁷ Los anteproyectos de presupuesto se procesaban en el centro en la Dirección General de Programación.

Para obtener la información exigida por el centro, los funcionarios de la delegación han tenido que depender de los supervisores de zona y de los directores de escuela en su carácter de vínculos entre los niveles administrativos y las prácticas en el aula. Los múltiples cambios efectuados en los sistemas de información en cada delegación han respondido al intento por resolver los problemas tanto de la veracidad de la información como los relacionados con la cooperación de supervisores y directores. Esto se entiende mejor si se considera que la política de desconcentración careció de legitimidad entre los actores de los niveles bajos de la jerarquía, quienes, siendo de la profesión magisterial tienden a ser más leales a los intereses del sindicato. Por esta razón, los delegados no han podido imponer su autoridad, sino que han buscado maneras de *integrar* a este personal a las nuevas líneas de autoridad y a las actividades de la delegación. Los funcionarios han aprendido a cuidar sus "buenas relaciones" con el magisterio y el sindicato, sobre todo con el supervisor, para lo que han recurrido a facilitar apoyo material (equipo de oficina, papelería, etc.) dentro de una política general de mejoramiento de la imagen de la SEP como una administradora eficiente.* Los departamen-

⁷ Ejemplos de esta información son: número de escuelas, aulas, personal de intendencia por escuela, maestros y alumnos por escuela, reingresos e inscripciones nuevas, bajas y altas, reprobados por año escolar; grado y tipos de educación por escuela; concentración de maestros; plazas de cada maestro; e inscripción por grado (McGinn, *et al.*, 1980).

* Se espera que estas tácticas "preventivas" convengan a los maestros de que la SEP responda a sus problemas más eficazmente que el sindicato.

tos de servicios regionales (DSR) han sido clave en este "acercamiento" al personal magisterial en servicio, sobre todo a partir de la conversión de estos DSR en oficinas pagadoras en el nuevo sistema desconcentrado de pagos. La idea fue hacer llegar los cheques de los maestros a su lugar de trabajo para evitar la pérdida de horas-clase, así como para mantener actualizados las plantillas, los archivos y otras prestaciones del personal docente. Sin embargo, estas actividades sólo empezaron a ser eficaces después de un largo período de conflicto, activado al conjugarse el tradicional atraso de las pagos con la poca capacidad técnica de las delegaciones para manejar un sistema de pagos caóticamente desconcentrado. Esta situación dio lugar a la movilización de miles de maestros en apoyo a peticiones del SNTE por aumentos de sueldos y otras demandas tradicionales como la descongelación de sobresueldos, tornándose en crisis política de escala nacional al organizarse grupos de maestros disidentes en protesta por las prácticas antidemocráticas del SNTE (Peláez, 1980). Diferencias en competencias técnicas y políticas entre delegaciones surgieron al responder éstas a los problemas locales durante esta crisis y fueron un factor importante en las remociones frecuentes de delegados y en la desigual implantación de las facultades desconcentradas en general.

Otra actividad surgida de la estrategia general de integración ha sido la organización de cursos de capacitación dirigidos hacia los supervisores y directores con el propósito de clarificar el funcionamiento óptimo del flujo de información y de los canales de comunicación. En los cursos se pone énfasis en la importancia de un flujo eficiente hacia arriba, a los niveles "estratégicos" de toma de decisiones (SEP, 1982). Los intentos por hacer funcionales de nuevo esquemas ya existentes pero inoperantes en los niveles bajos de la jerarquía han contribuido a mantener la tendencia histórica de sobrecargar al personal docente con tareas administrativas (Centro de Estudios Educativos, 1982). El predominio de los criterios programáticos en la recolección de información predispone a la SEP para incorporar a los cuadros magisteriales a su dinámica en un papel de informantes administrativos y, por tanto, a subaprovecharlos en su papel de profesionales con años de experiencia en la práctica educativa. Por estas razones, la delegación ha servido de vínculo en la jerarquía de autori-

dad al transmitir información a las oficinas centrales para la programación y presupuestación, actividad que *se mantiene centralizada*. Por tanto, las delegaciones adquieren un papel importante en la racionalización del flujo de información, así como también en la organización de la participación de los supervisores y directores en los programas y políticas de la SEP.

ALGUNO EFECTOS NO SORPRESIVOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La presencia física de funcionarios federales (delegados) en los estados, no sólo posibilita el empleo de medios de comunicación más directos e interpersonales diseñados para involucrar a estos actores en las nuevas directivas y en programas centrales, sino que también permite a estos funcionarios observar de cerca las llamadas "anomalías" en la operación de los servicios, tales como el fenómeno de los aviadores, la multiplicidad de plazas, el cobro de sobresueldos injustificados, las mordidas al inspector, los cambios de maestros realizados por los inspectores, el ausentismo del maestro, etc. Estas anomalías son precisamente el tipo de prácticas que tradicionalmente han constituido formas institucionales de mediar conflictos. Los esfuerzos de racionalización en las delegaciones dieron a los funcionarios la oportunidad de identificar tales prácticas con las causas de las diferencias entre el gasto programado y el real, aun cuando no se haya podido afectar su disolución. Es significativo que las nuevas líneas de autoridad que vinculan al secretario con el delegado y con el jefe del DSR no se hayan conectado con los supervisores, directores y maestros. Los supervisores todavía informan a la DFEF y no al jefe del DSR y aun cuando aquélla se ha incorporado a la delegación y el director federal ha quedado subordinado al delegado, su papel de mediador entre supervisores y delegado implica que el director federal proteja a los primeros mientras negocia con este último.

Lo anterior lleva a identificar otro efecto de la desconcentración administrativa: la expansión de la esfera de influencia del grupo reformista al nivel estatal. El control del grupo tradicional sobre las plazas se abrió a *negociaciones* y a la posibilidad de ser controlado administrativamente por la delegación. Mientras las negociaciones respecto a puestos en la burocracia continúan

efectuándose en el centro debido al carácter nacional y al poder político del SNTE, la delegación de autoridad sobre problemas laborales menores a los delegados, junto con la insistencia del secretario para que los delegados negocien abiertamente una distribución balanceada (50-50%) de las plazas con el sindicato y los directores federales (SEP, 1981a), favorecieron un aumento gradual de la influencia del delegado en la distribución y asignación del personal en su estado.

Las negociaciones han sido cruciales para las relaciones SEP-SNTE en cada estado, ya que han tendido a mediar el conflicto político exacerbado por la yuxtaposición de las prácticas organizativas viejas y nuevas, por las dificultades para integrar al personal magisterial y por la imposibilidad de cambiar el sistema de recompensas todavía controlado por el SNTE. Por estas razones y también por el hecho de que muchos de los problemas políticos se han manifestado en el nivel local mientras la capacidad de resolución se ha mantenido centralizada, la política de desconcentración ha intensificado la lucha por el poder en el nivel estatal. Las posiciones de autoridad en la delegación y sobre todo la del delegado han sido objeto de lucha por parte del personal del grupo tradicional, que busca que pertenezcan al sistema de escalafón.

La transformación de la delegación en arena de conflicto político ha tenido consecuencias diversas para la integración interna de las delegaciones y ha producido mucha variedad en las condiciones administrativas internas entre las 31 delegaciones. Se reproducen en las delegaciones las luchas entre feudos que han caracterizado tradicionalmente a la SEP central, lo que provoca que se tienda a dividir la delegación entre los puestos de confianza y los de base. Cuando en la delegación se maneja la pugna por el poder cediendo a las peticiones del sindicato, se provoca un exceso de comisionados y problemas de organización, pues a los trabajadores de base no se les da responsabilidad y los de confianza están saturados de labores administrativas, lo cual hace casi imposible dar la atención debida a los proyectos especiales del centro. La división y burocratización resultante hace que en cada delegación el personal del grupo reformista se concentre en unidades como la Subdirección de Planeación o en el *staff* del delegado, situación paralela a la de las oficinas centrales.

La distinción entre personal sindicalizado y no sindicalizado en la delegación se ha hecho todavía más explícita al operar las delegaciones (comúnmente grupos de graduados universitarios) proyectos "innovativos" diseñados en el centro.⁸ Estos proyectos requieren que los funcionarios y técnicos de la delegación establezcan contacto con padres de familia, trabajen directamente con maestros (en el desarrollo de material didáctico, por ejemplo) y realicen contratos con grupos comunitarios y presidentes municipales para la construcción de escuelas. Aun cuando los proyectos han apoyado la relación del delegado con los funcionarios centrales, también han abierto el conflicto ideológico manifestado en la falta de confianza y en percepciones antagónicas entre el personal magisterial y reformista. Por ejemplo, los del gremio universitario tienden a despreciar la formación normalista y acusan a la profesión magisterial de proveer una ruta fácil para la estabilidad económica en detrimento de una vocación real para la enseñanza, lo que atribuyen como la causa de la crisis educativa del país. Por otra parte, los maestros rechazan el que administradores, ingenieros y economistas tomen decisiones académicas que les corresponden a ellos como los verdaderos profesionales de la educación. Directores y supervisores resienten la intromisión de funcionarios de la Delegación en sus relaciones con las autoridades locales, la falta de participación para definir la utilización de recursos y la carencia de autoridad para actuar sobre los problemas educativos que viven cotidianamente.

A pesar de este tipo de actitudes y conflictos y del sometimiento de cada grupo a las influencias del otro, las negociaciones sobre las plazas han permitido al grupo reformista influir en su distribución, por lo que personal y fondos son canalizados a proyectos reformistas como los mencionados arriba. Esto es el fundamento de la articulación de las delegaciones con el proyecto reformista.

La capacidad del grupo reformista para dirigir ciertas actividades en las delegaciones es apoyada también por el proceso que ha normado la implantación de la política de desconcentración. La Dirección General de Organización y Métodos (DGOYM)

⁸ Ejemplos de este tipo de proyectos son: "Zonas Críticas" (después "Municipios Críticos"); "Arraigo del Maestro Rural"; "Comités municipales de la educación"; "Apoyos a la educación rural" y "Escuelas modelo".

ha sido la encargada de definir y regular las facultades desconcentradas, constituyéndose en el instrumento de racionalización de procesos y estructuras organizativos del grupo reformista. La aplicación de las directivas normativas se ha apoyado principalmente en la vinculación de las delegaciones con aquellas áreas en el centro cuyos directores generales han sido leales a intereses reformistas (tales como los de la Subsecretaría de Planeación Educativa, que incluye a las direcciones generales de Planeación y de Programación; la Dirección General de Delegaciones; y más recientemente, algunas direcciones generales de la Oficialía Mayor). Al quedar la Delegación jerárquicamente entre la DFEF y las Direcciones Generales de educación básica, estas últimas áreas han sido colateralmente afectadas por la formalización y racionalización de los procedimientos administrativos.

El medio principal de formalización ha sido una estrategia que combina *manuales de procedimientos* y *cursos de capacitación*.⁹ Teóricamente, estos manuales debían de haberse elaborado con insumos, tanto de las Delegaciones como de las direcciones generales afectadas, pero en realidad han sido elaborados casi totalmente por los equipos técnicos en la DCOYM. Por una parte, las direcciones generales no han asumido su función normativa como se contemplaba en el decreto original; más bien han respondido a las peticiones de coordinación hechas por la DGOYM con el tortuguismo y otras tácticas obstruyendo una comprensión clara de las tareas tradicionalmente llevadas a cabo en sus áreas. La propia ambigüedad del concepto "normativo", agregada al hecho de que las direcciones generales continuaran operando el servicio educativo en el Distrito Federal, implicó que no se haya podido efectuar una reestructuración de sus áreas, ni tampoco reducir su personal administrativo. También, los directores generales han comunicado órdenes directamente a los delegados o sus funcionarios sin informar a la DGOYM de los acuerdos establecidos. El aislamiento de estas direcciones del proceso de formalización ha

⁹ Dice un documento interno de la DGOYM: "...nuestro principal problema no es la cantidad sino la calidad del personal que se requiere. De allí que desde el inicio de este proceso (de desconcentración) se hayan realizado 18 reuniones nacionales con los delegados generales, más de 300 cursos de capacitación en los que han participado alrededor de 20 mil empleados y se hayan elaborado para ello cerca de 150 manuales administrativos..." (DGOYM, 1981, p. 7).

redundado en una tendencia a que predominen criterios administrativos sobre criterios surgidos de la experiencia.

Por otra parte, el personal en las delegaciones no ha podido discutir los contenidos de los manuales para retroalimentar al centro con lo aprendido de su experiencia cotidiana, dada la alta velocidad con la que los manuales fueron impuestos. La determinación desde el centro de las fases del proceso de desconcentración y de las facultades que se han de desconcentrar ha forzado a las delegaciones a mantener un ritmo correspondiente con las directivas centrales (DGOYM, sin fecha). Así, las delegaciones se han estructurado según su cumplimiento de las peticiones centrales, un tanto independientemente de las condiciones implicadas por el desarrollo de las fuerzas de la base. Por tanto, los funcionarios de la delegación han buscado la conformidad de los subordinados en función de la respuesta que debían dar al centro.

El hecho de que han faltado evaluaciones sistemáticas¹⁰ del proceso de implantación de la desconcentración (además de la revisión del organigrama de cada delegación, que tiene que ser aprobado por la DGOYM) ha significado que la única manera que en el centro se enteren de los problemas es cuando se convierten en problemas políticos reportados a la Dirección General de Delegaciones (brazo político del secretario) o cuando las delegaciones piden ayuda especial. La preocupación del grupo reformista por mantener el control del proceso ha estimulado la sensibilidad de los actores de las instancias normativas frente a la distancia entre las normas y su acatamiento real. Al comenzar 1982, se implantó una nueva estrategia "correctiva" para garantizar homogeneidad en el funcionamiento organizativo entre todas las delegaciones y en respuesta a la gran variedad interna resultante de las interpretaciones diferentes de las normas y de las relaciones diversas entre la SEP y el SNTE en el nivel estatal. La DGOYM

¹⁰ A principios de 1982, el secretario ordenó la elaboración de una "memoria" de todas las actividades de la SEP. La Dirección General de Delegaciones mandó a las Delegaciones un cuestionario evaluativo sobre aspectos como los siguientes: situación y problemática política, social y geográfica de cada Estado; situación del sector educativo de la Delegación; relación entre Delegación y gobierno estatal; características de la gestión del delegado; descripción de problemas principales del sistema educativo; innovaciones; problemas resueltos; participación de la federación, el Estado y los municipios en el servicio educativo.

organizó equipos de trabajo de 20 a 30 especialistas en cada área de la delegación, quienes estuvieron tres o cuatro semanas en las delegaciones más "atrasadas" o más "problemáticas". Estos equipos primero hicieron un diagnóstico del estado general del funcionamiento según su correspondencia a los manuales y luego, en reuniones con los participantes, discutieron los problemas y definieron soluciones. Pusieron énfasis en la definición de responsabilidades y en los límites a la autoridad delegada, teniendo cuidado de ajustar los procesos organizativos a las normas de los manuales. Así, la adaptación de la delegación a los criterios administrativos centrales —más que la adaptación de las normas a las condiciones particulares de cada delegación— ha impedido que las autoridades centrales perciban aquellas condiciones materiales necesarias para el desarrollo de la delegación como instancia semi-autónoma con respecto al servicio educativo. Sin embargo, hay que reiterar que es precisamente la adaptación de los niveles subordinados a las definiciones centrales la que sustenta la articulación de las delegaciones con las políticas reformistas.

CAMBIOS PRINCIPALES EN EL NIVEL CENTRAL

Otros dos cambios que han acompañado la estrategia de desconcentración indican el mantenimiento y aun fortalecimiento de la centralización del proceso de formulación de políticas, a la vez que revelan los mecanismos de control implícitos en la estrategia del grupo reformista. Primero, el foco de definición de las políticas se cambió del nivel de las direcciones generales al nivel del *staff* del secretario, mediante la creación de varios consejos¹¹ con funciones de coordinación sobre los directores generales. Segundo, se institucionalizó la planeación al convertirse ésta en plataforma legítima para la (re)organización de *todas* las áreas institucionales, de acuerdo con objetivos que establecen prioridad en el proceso de asignación de recursos.

La ampliación funcional y cuantitativa del *staff* del secretario fue realizada mediante la asignación a los nuevos consejos

¹¹ Los nuevos consejos son: El Consejo de Programas Culturales y Recreativos, el Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos, el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos, el Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal y el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica.

de personas leales al grupo reformista, y en algunos casos se les dio autoridad sobre niveles subordinados. La función general de los consejos es: "proponer las medidas y prioridades más convenientes para coordinar y armonizar la implantación y desarrollo de los programas. . ." (*Reglamento Interior*, 20 de enero de 1981). Cada consejo tiene una función o área específica que le permite aglutinar en determinados momentos autoridades de diferentes direcciones. Por ejemplo, si antes la Dirección General de Educación Normal se encargaba del diseño de los planes de estudio de la educación normal, ahora éstos tienen que pasar por el Consejo Nacional Consultivo de la Educación Normal.

Al crearse los consejos, el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CNTE) (el más antiguo y más respetado entre los maestros) perdió su función ejecutiva, quedándose como órgano de estudios y consulta con la capacidad de emitir opiniones cuando sean pedidas por algún área. También, el CNTE "tiene por objeto promover la participación de los maestros y de los sectores de la comunidad interesados en la proposición de planes y programas de estudios y políticas educativas. . ." (*Reglamento Interior*, 20 de enero, 1981). Así, sus anteriores atribuciones con referencia a la macroplaneación pasaron a la Dirección General de Planeación y sus facultades de dictaminar cambios en los libros de texto pasaron al nuevo Consejo Nacional de Contenidos y Métodos Educativos. Cabe hacer notar que el CNTE, apoyado en su tradición de excelencia académica, actuaba cada vez más como una especie de censor y legitimador de las políticas del secretario a través de su presencia en reuniones y de su organización de las consultas nacionales con maestros (CNTE, 1982).

Los consejos han permitido concertar las acciones en el centro a través de: 1) reunir físicamente a diferentes participantes, incluyendo a los directores generales, forzando así la comunicación e intercambio de opiniones sobre las actividades del sector; 2) permitir que el secretario tenga un representante en todas las reuniones, tanto para ejercer su influencia en el nivel de las ideas como para garantizar cierto equilibrio político; 3) buscar que los participantes se comprometan con la política educativa del sector; y 4) dar pauta para realizar evaluaciones acerca de la factibilidad de cambios en el sistema educativo y en la organización de la SEP.

Anteriormente se mencionó que las delegaciones han facilitado la transmisión de información programática a las oficinas centrales de la Subsecretaría de Planeación Educativa. Una de las prioridades del grupo reformista en este aspecto ha sido la de mejorar la veracidad de su información estadística, que en parte se ha logrado al obtener información más detallada y desagregada de las delegaciones y en parte también al haber instrumentado estudios para mejorar la utilización de las computadoras, para bajar costos en la operación de escuelas y para simplificar los formatos de recolección de datos.¹² Todas estas actividades han mantenido centralizado el procesamiento de la información, facilitando su utilización en la planeación central.

Ya hacia el final del régimen de López Portillo, la planeación en la SEP se había estructurado alrededor de cinco objetivos y 52 metas, de los que se derivaron programas y proyectos que agrupan las actividades de todas las áreas de la SEP (SEP, 1981b). Estos objetivos y metas han servido para vincular el proceso de asignación de recursos con las políticas educativas y así han provisto un punto de referencia para la racionalización del crecimiento del sistema educativo. Con la llamada "estructura programática", el grupo reformista ha podido justificar el otorgamiento de más fondos a aquellos programas que ellos definen como prioritarios, que generalmente se localizan en áreas de reciente creación, tales como la Dirección General (adjunta) de Contenidos y Métodos y el programa Primaria para Todos los Niños. Este último programa ha sido el impulso fundamental encaminado al cumplimiento de la demanda por educación primaria, que oficialmente se estima que alcanzó 100%.

En la Subsecretaría de Planeación Educativa, los programas son evaluados en función de su contribución porcentual a la consecución de las metas. El criterio dominante en la cuantificación de las metas es la adecuación de la "oferta" del servicio educativo a su demanda. Al referirse a la cobertura del servicio, estas evaluaciones proveen parámetros para mostrar la magnitud del esfuerzo y la eficacia de los programas de la SEP, dado que los objetivos y metas incluyen una base de comparación para tratar

¹² Detalles sobre las actividades relacionadas con la mejoría de los sistemas de información de la SEP se encuentran en la serie *Memorandum Técnico* publicada por la Dirección General de Programación.

diferentes períodos, permitiendo relacionar sus acciones con un ritmo de crecimiento propio. Es por esto que se puede concluir que la planeación institucionalizada en la SEP permite al grupo reformista comprobar formalmente la congruencia de sus acciones y la consistencia interna de su proyecto político. Esto se hace un tanto independiente de los resultados de estos programas, ya que son escasas las evaluaciones sistemáticas de su impacto en la sociedad y en las prácticas del aula.

La institucionalización de la planeación centralizada promovió la materialización de un conjunto estructurado de políticas educativas en las condiciones organizativas de la institución. El contenido pedagógico moderno del discurso y su unificación alrededor de conceptos usados por el secretario ha dado cohesión a la producción ideológica en la SEP, por lo que se ha consolidado la *dirección* ofrecida por el grupo reformista. Arriba se notó cómo esta dirección ha sido plasmada en condiciones estructurales de las delegaciones, que por su posición estratégica en la jerarquía han tendido a forzar el acatamiento de las directivas del secretario por parte de otras áreas institucionales. Aun cuando ciertas delegaciones muchas veces responden más a intereses del sindicato o sufren de una desintegración interna del personal, lo que impide una eficiente respuesta a las directivas centrales, y no obstante que los delegados usen ciertos espacios autónomos para promover intereses personales, en general la desconcentración administrativa ha apoyado la tendencia hacia una mayor articulación de estructuras y procesos internos y ha aumentado el control centralizado sobre las instancias locales.

La participación de la SEP en la Reforma Administrativa y en las estrategias más amplias de coordinación intersecretarial ha requerido que sus condiciones internas organizativas se hagan nuevamente funcionales. La Reforma Administrativa contemplaba mecanismos de coordinación entre secretarías y entre éstas y los gobiernos estatales y locales. Durante el régimen de López Portillo, los "Comités estatales de planeación para el desarrollo" (COPLADES) fueron creados como organismos estatales para coordinar todos los sectores en el ajuste de los planes sectoriales y estatales a las prioridades establecidas en el Plan Global de Desarrollo. También, los "convenios únicos de coordinación"

(CUC) son una especie de descentralización¹³ de la actividad administrativa, dado que a través de acuerdos voluntarios entre los gobiernos estatales y el federal son transferidos recursos y responsabilidades. Los CUC se integran con representantes de diferentes secretarías incluyendo a la SEP y tienen como objetivo formular metas de desarrollo para cumplir con la programación realizada en las oficinas centrales de cada secretaría. Dichas oficinas asignan los recursos basándose en la programación de los gobiernos estatales, los que después distribuyen los recursos a los niveles municipales (CUC, 1981).

Los COPRADES y los CUC fueron intentos débiles por regular el destino de los fondos, en parte debido a problemas generados al tratar de evaluar el acatamiento de los gobernadores a los acuerdos y de motivar a los estados a asumir una proporción mayor de la responsabilidad fiscal y financiera. Asimismo, se presentaron problemas al tratar de resolver contradicciones en prioridades entre los sectores y entre los niveles gubernamentales. Sin embargo, es significativa la experiencia adquirida por los delegados al tratar de garantizar las políticas y programas de la SEP en negociaciones con los gobiernos estatales. Dio al grupo reformista la posibilidad de influir en esferas externas a la delegación, lo que en principio abre paso para una promoción más activa de la política de descentralización por parte del Estado.

REFLEXIONES FINALES

La desconcentración administrativa no ha sido ni lineal ni directa, sin embargo, el proceso de reestructuración que provocó en el interior de la SEP ha propiciado ciertas condiciones estructurales favorables a intereses reformistas dentro de la institución educativa y del Estado en general.

Con la restricción del papel de las delegaciones a la provisión de información y a servir de instancias de control de los

¹³ La descentralización administrativa fue definida oficialmente en el régimen de López Portillo como: "La acción de crear o transferir funciones que realizan organismos con personalidad jurídica distinta a la del Estado, con patrimonio propio y con autonomía orgánica y técnica —organismos descentralizados— pero que se encuentran sujetos a controles especiales por la Administración Pública Centralizada." (Coordinadora General de Estudios Administrativos, sin fecha, p. 13).

niveles subordinados, se ha ampliado el ámbito de intervención del Estado. Mientras se desconcentra "lo administrativo", se guardan celosamente en el centro las decisiones sobre la política educativa y sobre el contenido mismo de la educación; es decir, se mantiene centralizada la gestión y regulación de los cambios ideológicos. Esto significa que la desconcentración está avalando y consolidando las tareas administrativas del personal docente, a la vez que protege la ya centralizada función "académica", encargada a cuerpos de especialistas que están alejados de la práctica educativa cotidiana. La participación magisterial queda canalizada hacia las reivindicaciones "propias" de los trabajadores al servicio del Estado, y por tanto, susceptible a los mecanismos de control operantes en el SNTE, aunque estos mecanismos hayan sufrido desajustes importantes.

A su vez, el control del grupo reformista sobre la definición de los objetivos y metas para todas las áreas institucionales parece ser más importante para la cohesión interna y la estructuración de las relaciones entre actores en diferentes niveles de la jerarquía que para producir ciertos resultados externos, aunque los objetivos han permitido al grupo reformista favorecer proyectos que dinamizan la intervención de la SEP en la sociedad. Esto, aunado a las acciones derivadas de la política de crecimiento racionalizado ha redundado en una mayor eficacia estatal, lo cual se comprende mejor a la luz de las características del Estado mexicano. La legitimidad del Estado "educador" ha dependido del mantenimiento de su condición aparente de benefactor eficaz para las necesidades sociales de las grandes mayorías. Históricamente esta condición ha residido en la capacidad de aumento de la oferta del "bien" educativo, aunque se haya hecho con atraso.

La estrategia de desconcentración ha sido el medio por el cual el grupo reformista ha consolidado su posición dentro del Estado y en relación a los grupos políticos tradicionalmente activos en México. El fortalecimiento del control centralizado sobre la burocracia lleva a rechazar, o por lo menos a cuestionar, la hipótesis general que equipara la desconcentración con la distribución del poder y con formas más democráticas y participativas de la base.

A la luz del análisis anterior, la dicotomía tradicional entre lo administrativo y lo político resulta cuestionable, ya que hasta

funciones administrativas básicas se manejan con fines políticos e inclusive contienen significados políticos implícitos. Finalmente, cabe resaltar que los mismos mecanismos de control del Estado operantes sobre y a través del aparato administrativo son objeto de luchas internas entre los grupos que intentan establecerse en el aparato y exigen representación y atención a sus demandas. Asimismo, los intereses de estos grupos son mediados por ciertos cambios administrativos que a su vez generan nuevas condiciones y nuevos intentos de control por parte de los grupos afectados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Carranza, J.A., *Relación entre la reforma administrativa y los principios de la reforma educativa*, Secretaría de Educación Pública, México, 1976.
- Centro de Estudios Educativos, "Reporte final del proyecto «La participación de la comunidad en la escuela primaria rural»,” México, 1982.
- CNTE, SEP, XIII Asamblea Nacional Plenaria, "Informe de labores", México, marzo de 1982.
- Reunión nacional de funcionarios de los gobiernos de los Estados y de la SPP, "Convenios Únicos de Coordinación, convenio para el desarrollo", Puerto Vallarta, junio de 1981.
- Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, *Marco conceptual y lineamientos generales para la desconcentración administrativa de la administración pública federal*, México, sin fecha.
- Diario Oficial*, 22 de marzo de 1978.
- Dirección General de Organización y Métodos, SEP, *Avances en el proceso de desconcentración de la SEP*, mimeo, 16 de julio de 1981.
- Dirección General de Organización y Métodos, SEP, *Desconcentración en la Administración Pública Federal*, documento preliminar, sin fecha.
- Fuentes, Olac, "Educación pública y sociedad", en *México Hoy*, Siglo XXI, México, 1979.
- Greaves, Patricia, "Las relaciones SEP-SNTE", *Cuadernos de la Casa Chata*; núm. 29, México, Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1980.
- Labra, Armando, "El Estado y la economía", en Jorge Alonso, (comp.), *El Estado mexicano*, Editorial Nueva Imagen, México, 1982.
- Leal, Juan Felipe, *México: Estado, burocracia y sindicatos*, Ediciones "El Caballito", México, 1975.

- McGinn, Noel; Orozco, Guillermo; Street, Susan, "La asignación de recursos económicos en la educación pública en México: un proceso técnico en un contexto político", reporte de investigación, Fundación Javier Barros Sierra, A.C., México, 1980.
- McGinn, Noel y Street, Susan, "The Political Rationality of Resource Allocation in Mexican Public Education", *Comparative Education Review* (1982) (E.E.U.U.), núm. 26.
- Oszlak, Oscar, "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios Cedes* (1980) (Argentina), núm. 2.
- Peláez, Gerardo, *Insurgencia magisterial*, EDISA, México, 1980.
- Presidencia de la República, "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", México, sin fecha.
- Fraser Rothenberg, Irene, "Administrative Decentralization and the Implementation of Housing Policy in Colombia", en Grindle, Merilee (comp.), *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey, 1980.
- SEP, "Lincamientos generales sobre aspectos de administración de personal que repercuten en el pago", México, marzo de 1981a.
- SEP, *Manual General de Organización de las Delegaciones Generales*, México, 1980.
- SEP, *Normas fundamentales*, México, 1978.
- SEP, "Programa para elevar la calidad de la educación primaria", Documento de actualización, México, 1982.
- SEP, "Programas y metas del sector educativo (1981-1982)", México, 1981b.
- SEP, "Reglamento Interior y diagrama de organización", México, 20 de enero de 1981c.
- Street, Susan; Pacheco, Celia; Orozco, Guillermo, "Prospectiva de una descentralización educativa: pautas para estrategias de organización", reporte preliminar de investigación, Fundación Javier Barros Sierra, México, julio de 1982.
- Touraine, Alain, *Introducción a la sociología*, Editorial Ariel, México, 1978.

